

**Universidade de Lisboa
Faculdade de Direito**



**O direito administrativo próprio da
função pública internacional:**

Do estatuto jurídico à tutela jurisdicional efetiva

Eurico Daniel Araújo da Costa Ortiga

**Dissertação de Mestrado Profissionalizante
Direito Internacional e Relações Internacionais**

2016

O direito administrativo próprio da função pública internacional:

Do estatuto jurídico à tutela jurisdicional efetiva

Eurico Daniel Araújo da Costa Ortiga

**Dissertação de mestrado sob a orientação do
Prof. Doutor Rui Guerra da Fonseca**

Tu patere legem quam ipse fecisti¹

¹ Sofre as consequências da lei que tu próprio criaste.

Resumo

O presente estudo incide sobre as funções, o estatuto e o acesso à justiça dos funcionários das organizações internacionais, numa busca contínua pela afirmação de um direito administrativo próprio da função pública internacional. Assim, tendo como ponto de partida a definição do ramo jurídico aplicável às situações jurídico-administrativas em que intervêm agentes internacionais, objetivamos primeiramente uma análise e delimitação dos diferentes ramos de direito administrativo que surgem no contexto internacional, em particular os que poderão regular situações jurídicas estabelecidas entre funcionários e organizações internacionais.

Após analisar o estatuto jurídico dos agentes internacionais e examinar de forma transversal a estrutura administrativa da organização internacional, representada pela figura do secretariado, visaremos um estudo conciso do direito de acesso à justiça dos funcionários internacionais, no sentido de uma tutela jurisdicional efetiva adaptada ao contexto internacional. De facto, com vista a proporcionar aos funcionários internacionais um mecanismo através do qual possam dirimir litígios administrativos em que estejam envolvidos, as organizações internacionais devem adotar os seus próprios sistemas internos de justiça. Para serem considerados legítimos, os sistemas internos de justiça devem garantir um "processo equitativo" na tramitação das petições administrativas efetuadas por funcionários, no estrito respeito pelo direito internacional da pessoa humana. Na verdade, um sistema interno de justiça que não respeite as normas e os princípios internacionais de direitos humanos, pode levar a que a imunidade judicativa das organizações internacionais seja quebrada, permitindo aos tribunais nacionais assumir uma competência que, até recentemente, nunca tinha sido avocada.

Palavras-chave: funcionários internacionais; organizações internacionais; direito administrativo; direito internacional; função pública internacional; tribunais administrativos internacionais.

Abstract

This study focuses on the functions, status and access to justice of international organizations staff members, in a constant quest for the affirmation of an administrative law of the international civil service. Taking as starting point the definition of the applicable law to legal and administrative situations which involve international staff, we aim to analyze and define the different branches of administrative law that emerge in the international context, particularly those regulating legal situations established between staff members and international organizations.

Following the analysis of the international civil servants legal status and the study of the administrative structure of international organizations, represented by the Secretariat, we will concisely examine the right of access to justice of staff members, in terms of an effective judicial protection adapted to an international context.

Thus, in order to provide a mechanism through which international civil servants can judicially scrutinize administrative decisions arising from labor disputes, international organizations should adopt their own internal justice systems. To be considered legitimate, these justice systems shall ensure a "fair trial" while dealing with administrative claims filed by staff members, in strict compliance with international human rights law. In fact, an internal justice system that does not comply with international principles of human rights, can lead to a fracture of the judicial immunity of international organizations, allowing jurisdiction to national tribunals which, until recently, had never been sought.

Keywords: international civil servants; international organizations; administrative law; international law; international civil service; international administrative tribunals.

Índice

Abreviaturas.....	8
Introdução.....	9

Capítulo I

Enquadramento conceitual e doutrinário.....	13
1. A organização internacional.....	13
2. O funcionário internacional.....	17
3. O direito administrativo e a função pública internacional.....	18
4. Ambiguidade terminológica.....	23
4.1 Direito administrativo internacional.....	23
4.2 Direito internacional administrativo.....	27
4.3 Direito administrativo global.....	30

Capítulo II

A função pública internacional.....	33
1. Contexto histórico.....	34
2. Os agentes internacionais.....	38
3. O estatuto jurídico dos funcionários internacionais.....	40
4. O equilíbrio político gerado pelo secretariado.....	48

Capítulo III

O acesso à justiça dos funcionários internacionais.....	53
1. A imunidade das organizações internacionais.....	54
2. A possível quebra da imunidade judicativa.....	59
3. As demandas das organizações internacionais perante a justiça....	63
4. O sistema interno de justiça.....	66
4.1 As Nações Unidas.....	71

4.2 O Tribunal Administrativo da Organização Internacional do Trabalho.....	77
4.3 O Banco Mundial.....	80
4.4 O Fundo Monetário Internacional.....	83

Capítulo IV

O funcionário do direito administrativo global?.....	88
1. Enquadramento “global”.....	89
2. As organizações internacionais e os funcionários no contexto do direito administrativo global	92
3. A legitimidade dos tribunais administrativos internacionais.....	96
Conclusões.....	102
Referências bibliográficas.....	112

Abreviaturas

- CEDH – Convenção Europeia dos Direitos Humanos
- CPIUN – A Convenção das Nações Unidas sobre Privilégios e Imunidades
- DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos
- EPO – Organização Europeia de Patentes
- FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- ITU – União Internacional de Telecomunicações
- OIT – Organização Internacional do Trabalho
- ONU – Organização das Nações Unidas
- OMPI – Organização Mundial da Propriedade Intelectual
- PIDCP - Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos
- UNAT – Tribunal de Recurso das Nações Unidas
- UNDT - Tribunal de Contencioso Administrativo das Nações Unidas
- TANU - Tribunal Administrativo das Nações Unidas (antigo)
- TAOIT - Tribunal Administrativo da Organização Mundial do Trabalho
- TEDH - Tribunal Europeu dos Direitos Humanos
- TIJ – Tribunal Internacional de Justiça
- UEO – União da Europa Ocidental
- UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
- UNJSPF – Fundo Comum das Pensões do Pessoal das Nações Unidas
- UPU – União Postal Internacional

Introdução

O surgimento de pessoas coletivas públicas de cariz internacional está pioneiramente relacionado com a emergência de questões transnacionais que apenas poderiam ser resolvidas através de uma cooperação e coordenação interestadual ou intergovernamental. Gerou-se a necessidade de formação de um sistema internacional de administração assente num pilar institucional e de representação intergovernamental. Nessa conformidade, emergiram organizações internacionais que progressivamente alargaram-se de um sentido meramente técnico e de âmbito regional, para uma natureza tipicamente reguladora de abrangência universal.

A atuação e o funcionamento dessas organizações internacionais, estão subordinados a um conjunto de normas que constituem o seu direito administrativo próprio. Este direito está distintamente desenvolvido no contexto da função pública internacional. Alguns autores consideram que as situações jurídico-administrativas em que tais sujeitos intervêm como reguladas pelo direito administrativo internacional, outros pelo direito administrativo das organizações internacionais ou até pelo direito internacional administrativo.

Sem querer, desde já, alimentar a querela doutrinária existente², definimos de antemão que a *internacionalidade* aplicada ao direito administrativo abandona o entendimento clássico do princípio da territorialidade. Tradicionalmente, concebemos o direito público, e em especial o direito administrativo, ligado de forma intrínseca ao princípio da soberania nacional e ao consequente princípio da territorialidade. Com a crescente abertura da estadualidade a organizações intergovernamentais e da sua colocação em rede com outros Estados, o direito administrativo ganhou um verdadeiro sentido transnacional.

No sentido do nosso estudo, almeja-se dissertar sobre o direito administrativo próprio da função pública internacional. Embora não se trate de um ramo

² Dedicaremos, em capítulo próprio, uma análise a tal divergência terminológica existente na doutrina.

jurídico proeminente no âmbito do estudo das questões de direito internacional³, é certo que existe uma falta de definição e conceptualização no âmbito da doutrina portuguesa. É nessa conformidade que almejamos desenvolver um estudo hodierno sobre o direito que afeta as situações jurídico-administrativas em que os funcionários internacionais se encontram envolvidos. De facto, os funcionários internacionais são contratados, formados e demitidos por regras particulares que se aplicam apenas no seio da organização internacional e que se consubstanciam num estatuto jurídico especial de direito internacional. Nesse sentido, não lhes poderá ser aplicável um direito administrativo nacional. O direito administrativo próprio da função pública internacional deverá antes provir de fontes predominantemente internacionais, e de fontes de direito derivado⁴, para reger, substantivamente, o estatuto jurídico dos funcionários internacionais e, num contexto adjetivo, o acesso à justiça de tais sujeitos no sentido de uma tutela jurisdicional efetiva.⁵ Destarte, levar-se-á o estudo inicial para uma perspetiva do direito aplicável à regulação de tais situações jurídicas, analisando os vários ramos de direito administrativo *internacionalizado*⁶ que poderão intervir neste contexto.

As regras que regulam a função pública internacional não são apenas uma questão teórica, porquanto o número de pessoas que trabalham numa determinada organização internacional pode equiparar-se ao número de pessoas que vivem em alguns Estados pequenos. Embora originariamente as tarefas administrativas das organizações internacionais incluíam apenas a

³ Havendo mesmo quem refute a sua existência; Vide e.g. Parish, Matthew, *An Essay on the Accountability of International Organizations*. International Organizations Law Review, Vol. 7, Nº 2, 2010, p. 7.

⁴ Isto é, do direito próprio criado pela organização internacional, Vide Lopes, Dulce, *Direito Administrativo das Organizações Internacionais*, in Otero Paulo, Gonçalves, Pedro Costa (coord.) *Tratado de Direito Administrativo Especial - Volume III*, Coimbra: Almedina, 2010, p. 131,134.

⁵ De forma mais generalista, regula a atuação e o procedimento administrativo interno das organizações internacionais, embora também tenha uma importância na definição da eficácia, legitimidade e *accountability* das organizações internacionais, designadamente perante os seus funcionários.

⁶ Referido como tal por Prata Roque, Miguel, *A dimensão transnacional do direito administrativo*, Lisboa: AAFDL, 2014, p. 471, citando Breining-Kaufman, Christine, *Internationales Verwaltungstrechts*, in «ZSchwR», 125, 2006, p. 14, mas que no contexto da nossa conceptualização seria aquilo que o autor designa por direito administrativo cosmopolita, Vide, e. g., p. 465.

elaboração de documentos para reuniões políticas, contemporaneamente, tais órgãos burocráticos estão envolvidos numa série de atividades de harmonização de legislação, de padronização de normas técnicas para missões de paz internacionais, ou ainda de administração temporária de territórios soberanos.⁷ Com efeito, a importância jurídica da função pública internacional é mais que uma mera conjectura académica, revestindo uma evidente relevância no desenvolver da atividade das organizações internacionais, assim como um claro papel equilibrador na fragmentação política existente em tais instituições intergovernamentais.

No desenvolvimento do estudo, analisaremos a responsabilidade da organização internacional perante os seus funcionários. Porquanto, no seio de qualquer entidade pública, internacional ou não, surgem naturalmente litígios resultantes das relações laborais desenvolvidas entre os agentes administrativos e aquelas pessoas coletivas públicas. Devido à imunidade judicativa das organizações internacionais, são lhes exigidos mecanismos garantísticos de uma tutela jurisdicional efetiva e de um acesso a um processo equitativo na aceção do direito internacional da pessoa humana. Assim, estudaremos de forma concisa alguns sistemas internos de justiça presentes em diferentes organizações internacionais, designadamente os tribunais administrativos internacionais, como a Tribunal Administrativo da Organização Internacional do Trabalho, Tribunal do Contencioso Administrativo da ONU, e o Tribunal Administrativo do Banco Mundial ou ainda o Tribunal Administrativo do Fundo Monetário Internacional.

No mais, visaremos entender se a imunidade judicativa das organizações internacionais diante das jurisdições nacionais que se verifica, particularmente, quanto aos litígios com os seus funcionários, é absoluta, ou se os funcionários internacionais podem ver as suas pretensões sindicadas perante tribunais nacionais. De facto, será importante entender o alcance do princípio da tutela jurisdicional efetiva e do direito a um processo equitativo neste contexto administrativo, e perceber se aquelas axiologias são

⁷ Vide Kryvoi, Yaraslau, *The Law Applied by International Administrative Tribunals: From Autonomy to Hierarchy*, The George Washington International Law Review, Vol. 47, 2015, p. 268-269.

fragmentadas pela falta de garantias que alguns sistemas de justiça das organizações internacionais oferecem.

Numa análise mais teórica, objetivar-se-á afirmar o papel das organizações internacionais na emergência do direito administrativo global, almejando perceber se, e até que medida, este ramo de direito pode regular situações jurídico-administrativas surgidas no seio das organizações internacionais e desenvolvidas por agentes internacionais. Nessa esteira, analisaremos, de forma perfuntória, a progressiva construção do direito administrativo global, entendido, na perspectiva adotada, como a convergência de vários ordenamentos administrativos nacionais e internacionais com vista à regulação das relações administrativas no espaço jurídico global, desenvolvidas por Estados, organizações transnacionais intergovernamentais e entidades de direito privado.⁸

Instigaremos demonstrar como o direito administrativo global pode ser essencial para garantir uma *boa governança* na atuação administrativa das organizações internacionais perante os seus funcionários. Nesse mesmo sentido, a eficácia, a legitimidade e a *accountability* dos tribunais administrativos internacionais enquanto instâncias que apreciam os litígios entre funcionários e as suas respetivas organizações internacionais, poderão também fundamentar-se no direito administrativo global.

Pelo exposto, seria redutor referir que iremos apenas analisar e descrever na presente dissertação o estatuto jurídico dos funcionários internacionais. Iremos antes à procura de um entendimento de várias acepções de diferentes ramos de direito administrativo que regulam situações jurídico-administrativas em que intervêm os trabalhadores em funções públicas internacionais. Visamos assim compreender o conjunto de princípios e regras administrativas, de carácter procedimental, substantivo ou processual, que regulam as relações laborais travadas no seio do ordenamento interno das organizações internacionais.

⁸ Na verdade, o direito administrativo global tem sido entendido de forma díspar, sendo que a conceptualização que enunciamos poderá até não ser compatível com o entendimento dos seus teorizadores pioneiros, designadamente Benedict Kingsbury, conforme veremos melhor em capítulo próprio.

Capítulo I

Enquadramento conceitual e doutrinário

Convém elucidar conceitualmente as noções essenciais que iremos aprofundar neste trabalho. Assim, importa perceber o alcance da atividade administrativa das organizações internacionais e como se desenvolve perante os funcionários internacionais. Nesse sentido, iremos clarificar de forma perfuntória as noções de organização internacional, de funcionário internacional e de direito administrativo aplicável à função pública internacional, tendo por base a doutrina jus internacionalista e jus administrativista nacional e internacional. Será ainda importante aferir qual o ramo jurídico que regula tal situações jurídico-administrativas, numa análise transversal da doutrina que diverge e que contribui para uma ambiguidade terminológica quanto à definição de tal ramo.

1. A organização internacional

As organizações internacionais “são entidades criadas sob a égide do direito internacional por um acordo de vontades de diversos sujeitos jurídicos internacionais para efeito de prosseguirem no âmbito da comunidade internacional, autónoma e continuamente, finalidades específicas não lucrativas de interesse público comum, através de órgãos seus com competência própria”.⁹

Por outras palavras, trata-se de uma “associação de sujeitos de direito internacional, constituída com carácter de permanência por uma adequado ato jurídico internacional com vista à realização de objetivos comuns aos seus membros, prosseguidos através de órgãos próprios habilitados a exprimir, na conformidade das regras pertinentes do pacto constitutivo, a

⁹ Vide, Martins, Margarida Salema Oliveira e Martins, Afonso Oliveira, *Direito das Organizações Internacionais*, Vol. I, 2ª Edição, Lisboa: AAFDL, 1996, p. 50, referindo que se trata de um conceito subjetivo restrito.

*vontade própria – juridicamente distinta da dos seus membros – da especial pessoa jurídica que a organização internacional é”.*¹⁰

Em vocábulos nossos, as organizações internacionais enquanto associação de Estados, são criadas e estruturadas por um ato de vontade de expressão multinacional designado por ato instituidor que, por princípio, lhe conferem uma personalidade jurídica e capacidade jurídica. Tais pessoas coletivas públicas internacionais representam outras entidades de direito internacional, realizando, através dos seus órgãos e agentes, interesses de projeção internacional que afetam a ordem jurídica interna, a dos seus Estados membros e o ordenamento global.

Para dissertar sobre organizações internacionais no âmbito do nosso estudo, necessitamos alcançar o seu contexto institucional e a sua correspondente organização administrativa, que se realiza através de mecanismos de ação institucional, financeira e de recursos humanos. Nessa esteira, a abordagem do contexto de organização internacional passa pela análise do seu ordenamento interno, onde se estabelecem as relações jurídico-administrativas entre aquelas entidades públicas internacionais e os seus agentes.

A ordem jurídica interna das organizações internacionais não foi objeto de grande atenção por parte dos doutrinários jus internacionalistas até ao fim da segunda guerra mundial e ao aparecimento das Nações Unidas. O direito internacional, até essa altura, era entendido e estudado como exclusivamente regulador das relações entre Estados ou, contingentemente, analisado através das relações ente Estados e organizações internacionais, sendo que o estudo do direito interno dessas últimas era deveras descorado.¹¹ Com a acelerada proliferação das pessoas coletivas públicas de cariz internacional, rapidamente as situações jurídico-administrativas emergidas no seio de tais organizações despoletaram o interesse da comunidade jurídica.

¹⁰ Vide Campos, João de Mota (coord.), *Organizações Internacionais*, 4ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2011, p. 37.

¹¹ Vide Patrão, Afonso, *O Tribunal Administrativo das Nações Unidas*, Boletim da Faculdade de Direito, Vol. LXXXII (2006), Coimbra: Coimbra Editora, 2007, pp. 639.

Neste âmbito, a organização internacional aproxima-se da estrutura de um Estado, porquanto aquela dispõe de um direito interno que vincula juridico-administrativamente os seus funcionários, sendo independente das normas laborais que regulam as relações entre coletividades privadas e sujeitos privados. Todavia, o direito administrativo que rege as situações jurídicas em que intervêm tais funcionários internacionais, não é direito estadual, apenas detendo uma natureza tanto quanto similar, baseando-se antes num direito próprio interno da organização internacional, mas internacional na sua fonte de direito originário.¹²

O sujeito privado que exerce funções públicas internacionais não é um ente de direito internacional, mas antes de uma ordem interna *sui generis*. Já as organizações internacionais não exercem autoridade sobre funcionários de uma determinada nacionalidade, mas tão-somente para com os sujeitos pertencentes à sua ordem interna e não a um certo Estado membro. Assim, o poder de autoridade pública dotada de um verdadeiro *jus imperii* internacional que a organização exerce sobre o sujeito privado, está limitado à sua função de trabalhador no seio da coletividade pública internacional.

A nível orgânico, é evidente que a estrutura que nos irá mais interessar será os órgãos administrativos onde o funcionalismo público internacional intervém. Esses órgãos são permanentes e são responsáveis pela execução das decisões adotados pelas estruturas deliberativas plenárias, atuando sob a alçada dos órgãos políticos. Destarte, a nível institucional concebemos a organização internacional com dois principais tipos orgânicos. Por um lado, o órgão político dos quais fazem parte os delegados dos Estados membros da organização. Estes representam os interesses dos seus respetivos Estados e estão sujeitos ao direito administrativo nacional. Já quanto aos órgãos administrativos, estes tendem a representar interesses internacionais, porquanto afirmam-se em representação da comunidade internacional no seu

¹² Porém, a doutrina tem recusado incluir o direito das organizações internacionais no direito internacional público, Vide BAPTISTA, Eduardo Correia, *Direito Internacional Público, Conceitos e Fontes*, Volume I, Lisboa: Lex, 1998, p. 470, que refere que embora fundado num ato jurídico-internacional, o direito constituído pela organização internacional (direito derivado) não fica sujeito ao direito internacional público secundário, designadamente em relação à resolução dos conflitos e responsabilidade internacional.

todo, sendo compostos pelo respetivo secretariado onde os funcionários internacionais desenvolvem as suas funções públicas internacionais.¹³

Os tratados instituidores conferem às organizações internacionais, em princípio, um número de imunidade e privilégios com vista a assegurar as suas respetivas independências, incluindo uma imunidade de jurisdição. A imunidade de jurisdição constitui um verdadeiro escudo de proteção contra o direito nacional e contra as jurisdições dos tribunais administrativos nacionais. Por norma, é esta imunidade de jurisdição que impede aos funcionários ou agentes das organizações de intentarem ações contra os seus empregadores nos tribunais de trabalho ou administrativos nacionais.

As organizações internacionais possuem um legitimado poder de regulação quanto ao seu ordenamento interno, característico das imunidades e privilégios que tipicamente gozam. Assim, reconhece-se à organização uma importante capacidade normativa, quer a nível institucional, delineando a sua estrutura organizativa, quer no seu próprio ordenamento, fixando normas estatutárias sobre os seus funcionários, quer no contexto do seu funcionamento para com o exterior, definindo procedimentos e políticas de atuação e representação.

As organizações internacionais possuem também um essencial poder de administração concreta, este caracteriza-se por realizar em concreto os interesses que estão na origem da criação da organização, produzindo efeitos na esfera jurídica dos seus funcionários e mesmo nos seus próprios Estados membros. As organizações internacionais possuem, assim, uma capacidade de planeamento, de gestão de pessoal, de organização interna, de direção, assim como uma verdadeira capacidade impositiva, condicionadora e integradora de condutas, designadamente sancionatória.¹⁴

Em suma, o sistema institucional internacional é hoje governado pelo princípio do multinacionalismo, isto é, o poder decisório das organizações

¹³ Para um enquadramento mais completo a nível orgânico *Vide* e.g. Schermers, Henry G. e Blokker Niels M., *International Institutional Law*, 5ª Edição, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2011 p. 291-297.

¹⁴ Acompanhamos a posição definida por Martins, Margarida Salema Oliveira e Martins, Afonso Oliveira, *Direito das Organizações Internacionais*, op. cit., p. 167 a 170.

internacionais, é vertido em conselhos e comités nos quais estão presentes os governos dos Estados membros. Por outro lado, temos as estruturas administrativas que compõem permanentemente a organização e que são dotadas de competências de execução das decisões que derivam da vontade da organização, competindo-lhes uma auto-organização, gestão financeira e de pessoal, com um verdadeiro poder de direção, fiscalização e de execução.

2. O funcionário internacional

Embora deixemos a análise rigorosa da função pública internacional para capítulo próprio, convém nesta sede de esclarecimento conceitual dissecar de forma perfuntória sobre o conceito de funcionário internacional. Como vimos, as organizações internacionais, exprimem a sua vontade através de uma estrutura orgânica. No complexo em que se consubstancia o seu ordenamento interno, os órgãos administrativos carecem de ser auxiliados por indivíduos que colaborem na formação de vontade ou deem execução às decisões políticas de tais coletividades públicas internacionais.

Pioneiramente o Tribunal Internacional de Justiça em 1949 veio adotar uma definição ampla de “agente” internacional na qual esclarecia se tratar de *qualquer individuo, funcionário ou agente, remunerado ou não, permanentemente empregado ou não, que tenha sido incumbido por um órgão da organização internacional de exercer ou colaborar no exercício de uma das suas funções, em suma, qualquer pessoa através da qual a organização atua*.¹⁵ Esta definição lata e, de certa forma clássica, corresponde à categoria de agentes internacionais *latus sensu*, dos quais fazem parte os funcionários internacionais e os agentes internacionais *stricto sensu* (ou agentes contratuais).

¹⁵ Tradução nossa de: “*The Court understands the word "agent" in the most liberal sense, that is to say, any person who, whether a paid office or not, and whether permanently employed or not, has been charged by an organ of the Organization with carrying out, or helping to carry out, one of its functions-in short, any person through whom it acts*”; Vide Parecer consultivo do TIJ, “*Reparations of injuries suffered in the service of the United Nations*”, ICJ Reports 1949 p. 174, p. 7.

Entende-se como funcionários internacionais “os indivíduos que exercem com continuidade funções no âmbito de uma determinada organização internacionais, no interesse exclusivo desta, através de um vínculo de serviço de natureza profissional e estável, sujeitando-se à orientação e ao controlo dos seus órgãos e submetendo-se a um estatuto especial definido pelo direito interno da própria organização internacional”.¹⁶

Essa configuração permite distinguir órgãos (administrativos) e funcionários internacionais, sendo que estes últimos “não formam, nem exprimem a vontade da organização, limitando-se a colaborar na sua formação ou, o mais das vezes, a dar execução às decisões que dela derivam, sob a direção e fiscalização daquelas estruturas orgânicas. Os funcionários internacionais são as pessoas que têm uma relação permanente e em regime de exclusividade (em princípio) de carácter profissional, com a organização internacionais, nos termos de adequados estatutos jurídicos”.¹⁷

No âmbito do nosso estudo, será importante entender a questão que os funcionários internacionais estão sujeitos ao direito interno da organização internacional, caindo fora do âmbito do direito nacional dos Estados membros, encontrando-se vinculados de forma primária ao ordenamento interno da organização. É nesse sentido que os funcionários internacionais possuem um estatuto jurídico especial fundado num conjunto diverso de fontes de direito.

3. O direito administrativo e a função pública internacional

Num contexto substantivo, o direito administrativo evoluiu no sentido da sua internacionalização (e globalização), visando hoje um palco jurídico muito além das fronteiras nacionais. De facto, a intensificação das relações jurídico-administrativas no âmbito internacional levou ao aparecimento de um

¹⁶ Vide Martins, Margarida Salema Oliveira e Martins, Afonso Oliveira, *Direito das Organizações Internacionais*, op. cit., p. 287, que divide os agentes internacionais em funcionários internacionais e agentes funcionários não internacionais ou funcionários internacionais em sentido estrito.

¹⁷ Vide Miranda, Jorge, *Curso de Direito Internacional Público*, 5ª Edição, Cascais: Principia Editora, 2012, p. 245.

fenómeno que pode ser apelidado de direito administrativo *internacionalizado* e que se manifesta essencialmente em quatro níveis: direito administrativo das organizações internacionais, direito administrativo internacional, direito internacional administrativo e o direito administrativo global.¹⁸

A existência de tal direito administrativo *internacionalizado* demonstra inequivocamente a superação da concepção tradicional do direito administrativo limitado ao princípio da territorialidade, corolário da soberania nacional. Com efeito, deixamos de entender o direito administrativo de forma estática, passando a perceber uma dimensão dinâmica, além-fronteiras. Ora, no contexto nacional, o direito da função pública é evidentemente regulado pelo direito administrativo, sendo que num contexto internacional, situação idêntica teria de vigorar. Contudo, não basta colocar o designo “internacional” a seguir a “direito administrativo” para definir qual o ramo jurídico que regula a função pública internacional. De facto, existem diferentes tipos de situações jurídico-administrativas que necessitam ser reguladas no contexto internacional ou transnacional, subsistindo vários ramos de direito administrativo *internacionalizado*. Enquadrando a atividade administrativa no contexto da nossa análise, parece-nos sensato afirmar que a qualquer questão contratual, laboral ou estatutária, terá de ser regulada por um direito administrativo próprio das organizações internacionais que deverá provir, originariamente, de uma fonte de direito internacional.

Contudo, num estudo mais detalhado do funcionalismo público internacional, deparamo-nos rapidamente com uma incerteza terminológica persistente na doutrina. De facto, o entendimento sobre qual o ramo jurídico que deverá regular a atuação administrativa das organizações diante dos seus funcionários tem sido alvo de entendimentos díspares. Grande parte da doutrina opta pelo termo direito administrativo internacional para designar o

¹⁸ Havendo ainda outros ramos jurídicos que podiam ser aqui incluídos como o direito administrativo transnacional, ou ainda o direito administrativo europeu. Quanto a este último, sempre se dirá que, pela sua complexidade e pelo facto de se desenvolver junto de uma organização supranacional, não o iremos abordar na presente dissertação. Contudo, convém apenas salientar que, de um ponto de vista da verdadeira carreira pública internacional, a UE emprega os seus funcionários numa típica carreira estatutária, que se consubstancia numa verdadeira função pública internacional; Vide nesse sentido Klabbers, Jan, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 244.

ramo jurídico regulador das relações estabelecidas entre funcionários e organizações internacionais.¹⁹ No entanto, sabendo que o direito das organizações internacionais tem na sua base um tratado internacional, que se consubstancia no ato instituidor da organização internacional e que se encontra sujeito às regras gerais de direito internacional, não podemos dissociar a atividade administrativa da organização internacional como extraída de uma fonte originária de direito internacional, mas também de uma fonte interna (de direito derivado) mas nunca estadual.²⁰

Destarte, tais instituições praticam os mais variados atos jurídicos de natureza tipicamente internacional, celebram tratados com Estados, oferecem proteção diplomática aos seus funcionários e submetem a tribunais internacionais a apreciação de questões em que são partes. Com efeito, tais atuações apenas poderiam ser regidas pelo direito internacional, em que se inclui o direito administrativo das organizações internacionais. Embora exista uma clara autonomia do direito das organizações internacionais em relação ao direito internacional, é tal independência que permite à ordem jurídica das organizações internacionais constituir-se como um verdadeiro ramo especializado de direito internacional.²¹ Por isso, as situações jurídico-administrativas em que intervêm funcionários e organizações internacionais devem ser regidas pelo direito administrativo das organizações internacionais²² (*stricto sensu*).

¹⁹ Vide e.g. Martins, Margarida Salema Oliveira e Martins, Afonso Oliveira, *Direito das Organizações Internacionais*, op. cit., p. 11-12; Martins, Margarida Salema Oliveira, *Direito Diplomático e Consular*, Lisboa: Universidade Lusíada Editora, 2011, p. 30-31; Amaral, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 4ª Edição, Coimbra: Livraria Almedina, 2015 p. 167; Caetano, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10ª Edição, Coimbra: Livraria Almedina, 2013, p. 56; Cassese, Sabino (coord.), *Global Administrative Law Cases and Materials*, Roma: Public Law Institute of the University of Rome “La Sapienza”, 2006 p. 13; Kryvoi, Yaroslau, *The Law Applied by International Administrative Tribunals: From Autonomy to Hierarchy*, op. cit., p. 271 e ss; Sampaio, Jorge Silva, *O acto administrativo pela estrada fora – os efeitos transnacionais do acto administrativo*, Lisboa: AAFDL, 2014, p. 38, Weil, Prosper *Le Droit Administratif International: Bilan et Tendances*, Institut des Hautes études Internationales, Paris : Université de Paris, 1962, p. 6-7.

²⁰ Já o direito administrativo internacional, e conforme desenvolveremos melhor mais à frente, pensamos que deverá ser estudado no âmbito do direito administrativo nacional.

²¹ Vide Brito, Wladimir, *Direito Internacional Público*, 2ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 404-405.

²² Vide Reinisch, August, *International Organizations Before National Courts*, 10ª Edição, Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 378-379; Prata Roque, Miguel, *A dimensão transnacional do direito administrativo*, op. cit, p. 515; Lopes, Dulce, *Direito Adminsitrativo*

Numa primeira aceção, é certo que o direito administrativo das organizações internacionais não é um ramo proeminente no âmbito do estudo do direito internacional, consubstanciando-se, tão-somente, como um subramo materialmente específico do direito das organizações internacionais. De facto, as situações que aquele direito regula são, mormente, enquadradas num âmbito institucional de organização e atuação administrativa das pessoas coletivas públicas internacionais. Nessa esteira, o âmbito do direito administrativo das organizações internacionais circunscreve-se à regulação das relações que a organização estabelece com o sujeito privado enquanto trabalhador, e àquelas relações em que aquela instituição atua e vincula administrativamente outros sujeitos no seio da organização, num contexto de organização/atuação administrativa, mas também com terceiros no desenvolver de atividades administrativas com efeitos externos.

Trata-se de um ramo que disciplina uma atuação administrativa institucional de cariz procedimental das organizações internacionais, devendo fornecer, em especial, regras substantivas quanto ao estatuto jurídico dos funcionários, assim como normas adjetivas no contexto do acesso aos sistemas internos de justiça. Por outro lado, tal ramo de direito impõe limites ao exercício de poderes das organizações internacionais, designadamente na sua atuação administrativa com os seus funcionários, providenciando por uma *accountability*²³ e legitimidade para o exercício de tais poderes públicos.

O direito administrativo das organizações internacionais tem uma série de características conceituais distintas em relação a outros ramos tradicionais de direito internacional, como é o caso do direito internacional do trabalho ou

das Organizações Internacionais, que embora não esclareça o sentido terminológico, opta por tal designação, sem deixar de equipará-lo ao “direito internacional institucional”, p. 101, mencionando ainda Amerasinghe, C.F., *International Institutional Law- A point of View*, *International Organizations Law Review*, n.º 5, 2008, p. 143-150; Vide ainda Machado, Jonatás E. M., *Direito Internacional do Paradigma Clássico ao Pós-11 de Setembro*, 4ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p. 281, que fala antes de um direito da função pública internacional.

²³ *Accountability* é um termo inglês, sem tradução exata para o português, mas que alguns autores têm traduzido por “prestar contas”, “imputação” ou “responsabilização” e que remete para a obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo público (por vezes também privado, mas com maior ênfase quando se trata de um ente de direito público nacional ou internacional) de prestar contas a outras instâncias públicas de governança ou aos seus representantes e/ou contribuintes.

ainda do direito internacional administrativo. De facto, o direito internacional do trabalho tem como principais instrumentos os princípios fundamentais constantes na Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, afastando-se assim do direito administrativo das organizações internacionais. De facto, cada uma das fontes de direito internacional do trabalho só regula a atividade dos Estados, e para que as normas laborais internacionais passem a vincular particulares, os Estados devem prescrever essas normas pela via legislativa nacional. Já o direito administrativo das organizações internacionais não tem por base um qualquer sistema jurídico nacional, porquanto cria direitos e obrigações que regulam diretamente particulares no seio das organizações intergovernamentais. Na verdade, o direito administrativo das organizações internacionais representa uma forma completamente autónoma da regulação laboral internacional, ou seja, do funcionalismo público internacional, uma vez que não requer a aplicação de legislação nacional.²⁴

Quanto ao direito internacional administrativo, embora se distinga do direito administrativo das organizações internacionais, poderá eventualmente fundamentar juridicamente este último. Destarte, o direito internacional administrativo circunscreve-se a um conjunto de normas de fonte internacional que regulam um complexo de situações jurídico-administrativas de pendor interno e internacional. Assim, o direito internacional administrativo é composto por normas jurídicas internacionais, emanadas por organizações internacionais²⁵, ou que resultam de convenções internacionais, e que visam as administrações públicas dos Estados, mas também situações jurídico-administrativas internacionais e transacionais. Neste último sentido, o direito internacional administrativo poderá afigurar-se como uma regulação substantiva, institucional e procedimental das situações jurídicas surgidas no seio das organizações internacional e, por isso, fundamentando juridicamente o direito administrativo das organizações internacionais. Com efeito, uma vez

²⁴ Vide Kryvoi, Yaraslau, *The Law Applied by International Administrative Tribunals: From Autonomy to Hierarchy*, op. cit, p. 271-274, que distingue direito internacional do trabalho do direito que regula as situações jurídicas dos funcionários internacionais mas que designa, todavia, de direito administrativo internacional.

²⁵ Vide Prata Roque, Miguel, *A dimensão transnacional do direito administrativo*, op. cit., p. 481-482.

aceites pelos Estados ou pelas organizações internacionais, designadamente através da celebração de tratados internacionais, as normas internacionais administrativas passam a regular aspetos importantes das suas respetivas vidas administrativas internas.²⁶

4. Ambiguidade terminológica

O entendimento exposto *supra* pode, no entanto, ser concebido como equivocado tanta é a ambiguidade terminológica existente neste domínio. De facto, as referências doutrinárias quanto a situações jurídicas, *a priori*, idênticas, variam, estabelecendo-as casuisticamente como reguladas pelo “direito administrativo internacional”, ou pelo “direito internacional administrativo” ou até pelo “direito administrativo global”, justapondo-as de forma casual, não existindo uma homogeneidade terminológica. Na verdade, a distinção entre os vários ramos jurídicos aludidos é relevante, pois as situações que tutelam são apoditicamente díspares.

4.1 Direito administrativo internacional

Como vimos, o direito administrativo internacional é visto por grande parte da doutrina como regulador das relações jurídico-administrativas desenvolvidas entre organizações internacionais e funcionários internacionais.²⁷ Todavia, somos antes da opinião que o direito administrativo internacional provém maioritariamente de uma fonte de direito administrativo nacional e com um objeto puramente internacional. Porém, admite-se que tal entendimento

²⁶ Vide Amaral, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit., p. 167; Caetano, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, op. cit., p. 55-56; que referem, contudo, que o direito internacional administrativo tem apenas uma eficácia nacional, afirmando que se incorpora no direito administrativo interno, ao contrário do que defendemos *supra*, isto é, como parte do direito internacional público.

²⁷ Vide nota *supra* 18, e.g. Weil, Prosper, *Le Droit Administratif International: Bilan et Tendances*, op. cit., p. 7, que refere que o direito administrativo internacional abrange o conjunto de normas jurídicas que regulam a organização e funcionamento dos órgãos administrativos das organizações internacionais, todavia, menciona que podíamos falar antes em direito administrativo das organizações internacionais, mas que não poderá assim classificá-lo devido à falta de separação de poderes existentes em tais instituições, tendo em conta a data em que escreveu tal obra.

possa ser dilatado abrangendo também normas de fonte internacional, sejam elas costumeiras, princípios gerais ou convenções internacionais.²⁸ No entanto, irão sempre regular situações nacionais ou de cooperação administrativa internacional, mas não aquelas relações que se desenvolvem no ordenamento interno das organizações internacionais.

Nesse sentido, Miguel Prata Roque opta por restringir o âmbito do direito administrativo internacional às normas de fontes predominantemente estaduais, que regulam a cooperação administrativa internacional e a atuação administrativa extraterritorial dos serviços públicos de cada Estado, visando resolver problemas de conflito espacial entre normas e entre atuações administrativas²⁹. No mais, afirma tal autor, que a terminologia “direito administrativo internacional” é entendida pela doutrina jus administrativista de forma demasiado ampla, “*abrangendo quer o ramo jurídico encarregue da delimitação da aplicação espacial de normas e atuações jurídico-administrativas («dimensão conflitual») quer os regimes jurídicos relativos à organização e funcionamento das pessoas coletivas públicas de tipo internacional («dimensão internacional institucional»), quer ainda as normas jurídico-administrativas de fonte internacional («dimensão internacional substantiva»)*”. Nessa perspetiva, para designar o subramo de direito administrativo especificamente orientado para a delimitação do respetivo âmbito de aplicação espacial (dimensão conflitual), emprega a terminologia de “*direito administrativo transnacional*”, para a dimensão internacional institucional relativa à organização e funcionamento das pessoas coletivas públicas internacionais, opta pelo termo “direito administrativo das organizações internacionais” e para a dimensão

²⁸ Vide Prata Roque, Miguel, *A dimensão transnacional do direito administrativo*, op. cit. p. 472-473 que refere que o direito administrativo internacional “*visa determinar o regime jurídico aplicável às “situações jurídico-administrativas transnacionais” e, como tal, não se circunscreve a uma dimensão exclusivamente territorial*”.

²⁹ *Idem* p. 515-516 e 591; distinguindo o direito administrativo internacional do direito administrativo transnacional, ambos de pendor interno, e do direito administrativo das organizações internacionais e do direito internacional administrativo, ambos de pendor internacional, e afirmando que reciprocamente convergem no direito administrativo global, sendo que o autor defende que todos esses sub ramos se incluem no direito administrativo cosmopolita, *Vide idem* e.g. p. 512 e 514.

internacional substantiva quanto às normas jurídico-administrativos de fonte internacional refere que se trata do “direito internacional administrativo”.³⁰

Já Suzana Tavares da Silva, defende que o direito administrativo internacional designa três realidades distintas: a) o direito administrativo aplicado pelas organizações internacionais no sentido de uma produção extra estadual de normas de direito administrativo em domínios sectoriais, tendentes a facilitar a harmonização normativa global; b) o direito administrativo internacional como conformador das normas administrativas nacionais, isto é, normas administrativas internacionais que se inserem no ordenamento jurídico nacional, c) o direito que visa a resolução de conflitos normativos no âmbito da cooperação vertical e horizontal entre administrações públicas dos diferentes Estados e entre estes e as organizações internacionais.³¹

Contribuindo para a ambiguidade terminológica existente na doutrina, temos Margarida Salema d'Oliveira Martins e Afonso d'Oliveira Martins que referem que “o *Direito Administrativo internacional* abarca o conjunto das normas jurídicas definidoras da estrutura e da burocracia administrativa das Organizações Internacionais e disciplinadoras das relações pelas quais estas, especialmente, realizam em concreto as suas atribuições”³².

Nesse mesmo sentido, refere Freitas do Amaral que as regras que regem os serviços administrativos da Organização das Nações Unidas (ONU), os seus serviços administrativos e a sua burocracia, são de natureza administrativa pela sua natureza, mas internacionais pelo seu objeto. Afirmar então que tais normas são de direito administrativo internacional e não fazem parte do direito administrativo interno, concluindo então que o direito administrativo

³⁰ Idem e.g., p. 506 a 509, e 514-516, Vide também em sentido muito próximo Reinisch, August, *International Organizations Before National Courts*, op. cit p. 378, e.g. nota 226.

³¹ Vide Silva, Suzana Tavares da, *Um novo direito administrativo?*, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010, p. 25.

³² Aferindo no mais que “no quadro daquilo que podemos designar como o *Direito do Funcionalismo Internacional*, integram-se naquele ramo do *Direito das Organizações Internacionais* e, em particular, dos funcionários internacionais” Martins, Margarida Salema Oliveira e Martins, Afonso Oliveira, *Direito das Organizações Internacionais*, op. cit, p. 11-12.

internacional é, “o direito administrativo próprio das organizações internacionais”.³³

Também Marcello Caetano referia nessa mesma esteira que “o *Direito Administrativo das organizações internacionais ou Direito Administrativo internacional, (...) trata-se de normas administrativas de organizações internacionais como as Nações Unidas, a Organização Internacional do trabalho, a Unesco ou a outras análogas e que são internacionais pelo facto dos referidos organismos terem esse carácter*”.³⁴

Já na doutrina estrangeira, esse mesmo sentido é perfilhado por Sabino Cassese que definia o “international administrative law (or international institutional law)” - direito administrativo internacional - como o direito relativo à administração das organizações internacionais, designadamente regras e procedimentos institucionais através dos quais as organizações internacionais lidam com questões de litígios laborais.³⁵

Com uma posição contrária, vemos Stefano Battini que refere que as relações entre as organizações internacionais e os particulares podem ser historicamente divididas em três fases que, muitas vezes, são enquadradas com alguma ambiguidade terminológica, porquanto são geralmente equiparadas ao mesmo termo: o direito administrativo internacional. Refere que inicialmente havia uma primeira fase dominada por um dualismo jurídico, isto é, que o direito aplicável aos Estados nunca poderia ser o mesmo que o aplicado aos sujeitos particulares. Durante esta fase, afirma que o direito administrativo extra-estadual (“*ultra-state administrative law*”) tomou forma como direito administrativo internacional. Nessa esteira, defende que este último ramo de direito, é um tipo que pertence ao direito internacional porque é produzido por Estados e é aplicável nas suas relações recíprocas. Nesse sentido, tem uma fonte administrativa interna mas um objeto internacional, porquanto as obrigações recíprocas entre Estados tocam questões

³³ Vide Amaral, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit., p. 167.

³⁴ Vide Caetano, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, op. cit., p. 55-56, remetendo ainda para Pitta e Cunha, Paulo de, *Dos funcionários internacionais*, Coimbra: Coimbra Editora, 1964, p. 21 e segs.

³⁵ Vide Cassese, Sabino (coord.), *Global Administrative Law Cases and Materials*, op. cit. p. 13.

administrativas e, por isso, acabam por afetar a ordem jurídica nacional administrativa. Numa segunda fase, refere aquele autor que o direito internacional administrativo adquiriu uma importância paralela ao direito administrativo internacional. Afirma que aquele ramo de direito pertence ao direito administrativo porque regula as relações entre as administrações e os sujeitos particulares. No entanto, afere que é distinto de um direito administrativo estadual, porquanto é um direito que é interno da organização internacional.³⁶

Nessa esteira, Stefano Battini refere que uma nova fase está agora a surgir, em que a evolução do sistema das organizações internacionais aparece, em muitos aspetos, a renunciar à sua representação jurídica em termos dualísticos. Nesta última fase, defende que estamos a testemunhar o surgimento de um direito administrativo global, que consubstancia como a junção do direito administrativo internacional e do direito internacional administrativo. Nesse sentido, afere o direito administrativo global como referente a uma ordem jurídica que inclui sujeitos privados e Estados. Pelo que conclui que a teoria dualista que o Estado e o sujeito particular não podem ser sujeitos a mesma lei acaba por se tornar incompatível com a conceptualização de um direito administrativo extraestadual.³⁷

4.2 Direito administrativo global

Nesta última conceção, entramos numa nova dialética que pode eventualmente levar a uma confusão terminológica, designadamente, a distinção entre direito administrativo internacional e direito administrativo global. Ora, à primeira vista, parece-nos que a única diferença terminológica é a confrontação dos termos “internacional” e “global”. A solução mais apropriada, com efeito, deveria passar por um entendimento da governação

³⁶ Vide Battini, Stefano, *International Organizations and Private Subjects: A Move Toward A Global Administrative Law?*, Nova Iorque: IILJ Working Paper 2005/3, Global Administrative Law Series,, p. 5-6.

³⁷ *Idem* p. 6.

global versus o conceito tradicional de direito internacional. Porém, tal distinção não se afere tão simplificada.

Não querendo fugir do âmbito da nossa análise, convém apenas referir que no exercício da função administrativa das organizações internacionais existe uma produção normativa que visa a aplicação de normas a casos concretos em territórios nacionais. Ora quando tais normas se enquadram no âmbito da “governança global”, a doutrina tem vindo a admitir que se trata do direito administrativo global. Assim, a compreensão tradicional da atividade administrativa já não se mostra adequada aos novos problemas colocados pela gestão nacional de interesses públicos gerais, existindo uma consequente necessidade de reconhecer uma reforma do direito administrativo interno, por via da incorporação dos padrões fixados a nível global.³⁸

Contribuindo para um novo nível da ambiguidade terminológica, temos a designada escola de Nova Iorque sobre direito administrativo global, encabeçada por Benedict Kingsbury, Nico Krisch e Richard B. Stewart que afirmam que *“o direito administrativo global inclui, como componente, o ramo de direito, há muito tempo estabelecido, «international administrative law» [direito administrativo internacional], um termo usado mormente para afirmar as regras, procedimentos e instituições através das quais as organizações internacionais lidam com litígios laborais e outras questões internas. Poderá também incluir, como outra componente, o «direito administrativo internacional» num sentido menos utilizado de conjunto de normas nacionais que regulam os efeitos na ordem jurídica daquele Estado de atos administrativos de Estados estrangeiros. Mas a nossa conceção de direito administrativo global é muito mais ampla. Tal direito cobre efetivamente todas as regras e procedimentos que ajudam a garantir a accountability da administração global, e centra-se em particular em estruturas administrativas, quanto à transparência, a elementos participativos no procedimento*

³⁸ Vide Silva, Suzana Tavares da, *Um novo direito administrativo?*, op. cit., p. 20-21, que não acredita, porém, que o direito administrativo global seja incluindo no direito administrativo das organizações internacionais, acreditando antes numa autorregulação “auto-sustentada e auto-controlada”, p. 21.

administrativo, e sobre mecanismos de revista” ³⁹. Refere, no mais, que o *direito administrativo global* como composto pelas “*estruturas, procedimentos e padrões normativos utilizados na tomada de decisões regulamentares, designadamente relativos à transparência, à participação e à revisão, bem como o direito que regula os mecanismos de implementação destas normas, que são aplicáveis a órgãos reguladores intergovernamentais formais; em redes de regulação intergovernamentais informais, em decisões regulamentares de governos nacionais, quando estes fazem parte ou delimitem um regime intergovernamental internacional; e aos organismos transnacionais público-privadas ou privados híbridos*”.⁴⁰

Seguindo o entendimento da escola de Nova Iorque temos Sabino Cassese que se dedicou amplamente ao estudo do direito administrativo global, e que resumidamente afirma que “*O foco da área de direito administrativo global não é [...] o conteúdo específico de regras substantivas, mas sim a operação de princípios existentes ou possíveis, regras processuais e de revisão, e outros mecanismos relacionados com a accountability, transparência, participação e garantia da legalidade na governação global.*”⁴¹

Já Miguel Prata Roque descreve, de forma renovadora, o direito administrativo global como um ramo “*que compreende a convergência recíproca dos vários ordenamentos jurídico-administrativos nacionais, quer entre si, quer face àqueles outros de origem internacional, com vista à formação de um complexo de normas e princípios comuns aplicáveis a situações da vida com elementos de transnacionalidade*”.⁴² Contudo, sobre a escola de Nova Iorque que se debruça sobre o direito administrativo global refere que a doutrina norte-americana “*tem sido assaz pródiga na abordagem do tema da globalização e das suas repercussões sobre o exercício da função administrativa. Invariavelmente emprega-se o termo “International*

³⁹ Vide Kingsbury, Benedict, Krisch, Nico, e Stewart, Richard B., *The Emergence of Global Administrative Law*, Nova Iorque: IILJ Working Paper 2004/1, Global Administrative Law Series, 2004, p. 14-15.

⁴⁰ *Idem* p. 5-6.

⁴¹ Vide Cassese, Sabino (coord.), *Global Administrative Law Cases and Materials*, op. cit., p. 14 adotando a posição de Kingsbury, Benedict, Krisch, Nico, e Stewart, Richard B., *The Emergence of Global Administrative Law*, op. cit. p. 15 – 16.

⁴² Vide Prata Roque, Miguel, *A dimensão transnacional do direito administrativo*, op. cit., p. 515.

Administrative Law” (ou ainda “*Global Administrative Law*”) – cuja tradução literal corresponderia a “*Direito Administrativo Internacional*” para designar aquilo que corresponde ao ramo do “*Direito Internacional Administrativo*”.⁴³ O que mais uma vez cria divergências quanto à terminologia dos diferentes ramos de direito que emergem neste âmbito.

No contexto do nosso estudo, e conforme almejamos desenvolver mais à frente, o direito administrativo global poderá assumir uma importância quanto à eficácia da atuação das organizações internacionais perante os seus funcionários, designadamente no contexto de uma legitimidade na configuração e na criação dos diferentes sistemas internos de justiça das organizações internacionais.

4.3 Direito internacional administrativo

Outro ramo de direito que muitas vezes surge no estudo do direito administrativo das organizações internacionais, e que é entendido de forma algo dispar, é o direito internacional administrativo.

Marcello Caetano, ao conceber que as normas da vida administrativa dos Estados tinham por fonte tratados, convenções e acordos internacionais, defendia a existência de “*um Direito Internacional administrativo, que regula a cooperação dos Estados no desempenho de tarefas administrativas de interesse comum, impondo aos poderes soberanos a adoção da correspondente legislação interna (...)*”⁴⁴.

Nesse mesmo sentido, Diogo Freitas do Amaral estabeleceu que o direito internacional administrativo é composto por normas jurídicas que dizem respeito às administrações públicas dos Estados que, uma vez aceites, designadamente através das suas prerrogativas de *ius tractum*, passam a reger aspetos essenciais da própria vida administrativa interna dos Estados. Assim, defende que as normas de direito internacional administrativo são

⁴³ *Idem* p. 481, nota 1458.

⁴⁴ *Vide* Caetano, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, op. cit., p. 55-56.

internacionais pela sua natureza mas são administrativas pelo seu objeto, aplicando-se nas ordens jurídicas internas dos Estados em consequência das obrigações internacionais desse Estado em matéria de administração pública. Com efeito, considera o direito internacional administrativo como parte do direito administrativo interno. Nessa esteira, expõe que *“certas normas jurídicas que dizem respeito às administrações públicas dos Estados e que, uma vez aceites por estes, nomeadamente através da celebração de tratados, passam a regular em cada país aspetos importantes da sua vida administrativa interna: é aquilo que se chama o Direito Internacional Administrativo.”* Refere ainda *“não confundir o Direito Internacional Administrativo, que nos interessa na medida em que provindo de uma fonte internacional, se destina a regular aspectos de administração pública interna, com o Direito Administrativo Internacional, que é, muito diferentemente, o direito administrativo próprio das organizações internacionais”*.⁴⁵

Contemporaneamente, vemos aquele entendimento doutrinário refutado por Miguel Prata Roque, referindo que o direito internacional administrativo irá reger situações internacionais, transnacionais ou internas. De facto, embora também defenda que o direito internacional administrativo regule relações jurídico-administrativas internas, define-o como *“particularmente dirigido à regulação substantiva (e procedimental/processual) de situações jurídico-administrativas – sejam elas internacionais, transnacionais ou puramente internas -, através de um complexo de normas e princípios extraídas de fontes tipicamente internacionais”*.⁴⁶ Nesse sentido, refere que o direito internacional administrativo abarca *“antes o complexo normativo, de fonte necessariamente internacional, que visa regular a organização e o*

⁴⁵ Vide Amaral, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit., p.167; Vide ainda Rebelo de Sousa, Marcelo e Salgado de Matos, André, *Direito Administrativo Geral - Tomo I - Introdução e Princípios Fundamentais*, 3ª Edição, Lisboa: Dom Quixote, 2008 p. 63 e 73, que defendem que as normas de direito internacional administrativo, criadas por costume, convenção internacional ou por uma decisão de determinada organização internacional, podem disciplinar situações jurídico-administrativas na ordem interna.

⁴⁶ Vide Prata Roque, Miguel, *A dimensão transnacional do direito administrativo*, op. cit. p. 515.

funcionamento das organizações internacionais, bem como fixar comandos substantivos de aplicação universal".⁴⁷

Na doutrina estrangeira, a ambiguidade terminológica prossegue. Sabino Cassese define "*administrative international law (or institutions)*" - direito internacional administrativo⁴⁸ - como o direito relativo às relações entre as administrações dos Estados, entre cidadãos fora do Estado, e estrangeiros no território nacional.⁴⁹ Em sentido diferente, temos Stefano Battini que nos transmite que o direito internacional administrativo pertence ao direito administrativo porque regula as relações entre as administrações e os sujeitos particulares. No entanto, afere que é distinto de um direito administrativo estadual, porquanto é um direito que é interno da organização internacional, referindo até que poderá regular as relações entre funcionários e organizações internacionais. Nesse sentido, afirmou que o direito internacional administrativo "*Não é direito estadual. Também não é direito interestadual. Na verdade, pode ser distinguido do direito internacional tradicional, não só em termos de o seu conteúdo, mas também pela sua natureza. Ele regula as relações entre os sujeitos - organizações internacionais e particulares – onde nenhum dos quais é um Estado*".⁵⁰

Em suma, com base no entendimento de parte da doutrina, o direito internacional administrativo poderá servir de base jurídica para a regulação das relações desenvolvidas entre organizações internacionais e seus funcionários. Com efeito, com base neste aceção devíamos compreender o direito administrativo das organizações internacionais como vinculado e fundamentado no direito internacional administrativo. Tal regulação aferir-se-ia como substantiva, institucional e procedimental, acabando por delinear e fundamentar o direito das organizações internacionais.

⁴⁷ *Idem* p. 474.

⁴⁸ Tradução própria, tendo como base a questão pacífica que "Public International Law" refere-se ao direito internacional público, para um enquadramento rigoroso neste âmbito *Vide* Prata Roque, Miguel, *A dimensão transnacional do direito administrativo*, p. 466-468.

⁴⁹ *Vide* Cassese, Sabino (coord.), *Global Administrative Law Cases and Materials*, op. cit., p. 13.

⁵⁰ *Vide* Battini, Stefano, *International Organizations and Private Subjects: A Move Toward A Global Administrative Law?*, op. cit. p. 5-6 e 11.

Capítulo II

A função pública internacional

Os órgãos das organizações internacionais têm como titulares indivíduos cuja vontade é juridicamente imputável à organização. Esta atuação manifesta-se em dois níveis jurídicos diferentes: i) por um lado existem sujeitos, vulgo delegados, que contribuem para a manifestação da vontade normativa ou política da organização internacional num contexto de representação dos Estados membros nos órgãos plenários ou colegiais⁵¹; ii) por outro lado temos os agentes internacionais da própria organização, titulares de cargos nos órgãos executivo-administrativos, que se dividem em funcionários internacionais e agentes internacionais em sentido estrito.⁵²

Ao contrário dos representantes dos Estados membros que estão sujeitos a um mandato imperativo, no sentido de deverem obediência aos respetivos governos, os agentes internacionais agem no interesse exclusivo da organização. Estes últimos estão incumbidos de colocar em prática a vontade das organizações internacionais, executando as medidas ditadas pelos órgãos político-normativos. Já a distinção entre funcionário internacional e agente internacional em sentido estrito, estabelece-se no direito internacional, à imagem do que acontece no direito administrativo interno, isto é, o funcionário internacional é o indivíduo que faz da função pública internacional a sua profissão. Portanto, exerce de forma regular, permanente e estável funções ao serviço de uma organização internacional, sob a direção orgânica, mas com uma necessária independência perante os Estados membros da organização.⁵³ Já o agente internacional em sentido estrito representa o trabalhador contratado que não tem um vínculo estável e duradouro com a organização, mas apenas temporário.

⁵¹ No contexto da ONU, o artigo 9.º da Carta define que cada membro pode ter até 5 representantes na Assembleia Geral.

⁵² Quanto às origens dos funcionários internacionais, Vide Basdevant, Suzanne (Bastid), *Les fonctionnaires internationaux*; quanto ao regime mais atual Vide, entre outros, Amerasinghe, Chittharanjan Felix, *The Law of the International Civil Service (As Applied by the International Administrative Tribunals)*, Oxford: OUP, 2ª Edição, 2001.

⁵³ Vide Quadros Fausto de, Pereira André Gonçalves, *Manual de Direito Internacional Público*, Coimbra: Almedina, 3ª Edição, 2015, p. 454.

1. Contexto histórico

Presentemente, o significado da função pública internacional está pacificamente entendido como aqueles indivíduos que continuamente exercem funções no interesse exclusivo de uma organização internacional, sujeitam-se a um controlo orgânico, e detêm um estatuto jurídico especial definido pelo direito administrativo interno da organização internacional. Todavia, esta pacificidade conceitual nem sempre apresentou-se tão linear, porquanto nem sempre o funcionário era concebido como um agente independente do seu país de origem e com um estatuto jurídico-administrativo próprio. Nesse sentido, antes de ingressarmos no estudo mais detalhado do estatuto do funcionário internacional, dediquemo-nos a um breve enquadramento histórico com vista a perceber as origens da figura até ao entendimento conceitual contemporâneo.

Os primórdios das administrações internacionais levam-nos à própria origem das relações diplomáticas, quando os Estados que participavam em conferências internacionais faziam-se representar por uma estrutura administrativa *ad-hoc*⁵⁴. Foi nesse contexto que um diplomata prussiano ao serviço de o governo austríaco tomou conta do secretariado do congresso de Viena (1814-1815); que no Congresso de Paris (1865) tal foi realizado por um diplomata francês; e nas Conferências de Londres de 1867 e 1871 por um diplomata britânico.

Pioneiramente em 1899, a Conferência da Haia foi servida por diplomatas de vários Estados, e a subsequente conferência de Paz de 1907 foi também secretariada por um corpomultinacional. A evolução era clara e tendia a dirigir-se para um estabelecimento de uma estrutura permanente.⁵⁵ Contudo, tal não aconteceu imediatamente, pois com o estabelecimento de novas organizações internacionais, como a ITU (criada em 1865) ou a UPU

⁵⁴ Eram normalmente providenciados pelo Estado local onde se desenrolava a conferência, podendo os próprios enviar os seus respetivos funcionários públicos.

⁵⁵ Vide Cooker, Chris de (coord.), *International Administration*, UNITAR, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 1990, Aamir Ali, *The International Civil Service: The Idea and the Reality*, INT.ADMIN I.1/4.

(estabelecida em 1874), estas ainda permaneciam representadas por funcionários vinculados aos seus respectivos governos.⁵⁶

Com o final da Primeira Guerra Mundial, a criação da Liga das Nações abriu uma nova fase no direito internacional, assim como no contexto histórico das relações entre as organizações internacionais e os sujeitos privados. Na conferência de Paris de 1919, duas posições surgiram quanto à estrutura, forma e natureza jurídica do corpo burocrático da Liga, posteriormente designado por secretariado permanente⁵⁷. A primeira posição era que tal corpo deveria ser composto por delegações nacionais dos vários membros da Liga. Cada delegação seria remunerada pelo Governo do país do respectivo Estado membro e seria responsável exclusivamente perante esse Governo. Assim, a prática que prevaleceu durante as conferências internacionais anteriores à fundação da Liga das Nações continuaria, enquanto que as funções de Secretário-Geral estariam confinadas à coordenação dos serviços das delegações nacionais no secretariado e à centralização das funções executivo-administrativas.⁵⁸

Por outro lado, havia quem defendesse que “o *Secretariado deveria formar, tanto quanto fosse possível, uma função pública internacional, em que homens e mulheres de várias nacionalidades poderiam unir-se para preparar e apresentar aos membros da Liga um objetivo e uma base comum de discussão. Foi proposto que também lhes seria confiada a execução de todas as decisões finais tomadas pelos Estados membros. Sob este esquema, o Secretário-Geral não seria apenas o centro de coordenação das atividades do secretariado, mas os seus membros seriam responsáveis somente diante dele, e não perante os governos dos países dos quais eram cidadãos, e seriam assim remunerados pelos fundos gerais da Liga.*”⁵⁹

⁵⁶ Veja-se o caso do secretariado da UPU que era mantido sob a orientação genérica dos serviços postais de Berna.

⁵⁷ Vide Artigo 6.º do Pacto da Liga das Nações; Entende-se por secretariado o órgão executivo propriamente internacional da organização, sendo ele próprio composto pelos funcionários internacionais e agentes contratuais.

⁵⁸ Vide Artigo de Sir Eric Drummond: *The World To-day of March 1924*, in Howard-Ellis, Charles, *The Origin, Structure & Working of the League of Nations*, New Jersey: The Lawbook Exchange, Ltd., 2003, p. 171-172.

⁵⁹ Idem p. 172.

Nessa conformidade, o Secretário-geral da Liga das Nações, Eric Drummond, conjuntamente com o Diretor da OIT, Albert Thomas, defenderam sempre a segunda posição, nomeadamente a necessidade de os funcionários internacionais serem completamente independentes dos Estados membros dos quais eram nacionais, atuando sem orientações nem pressões destes.⁶⁰ Assim, a Liga das Nações passaria a dispor de um secretariado que era completamente autónomo dos Estados, e que se alicerçava nos princípios do serviço público britânico transportados para as organizações internacionais.

Eric Drummond justificou a introdução do modelo do secretariado britânico no seio da Liga das Nações num artigo publicado em 1924, afirmando que “*as conferências internacionais, no passado, sofreram muitas vezes com a falta de um trabalho preparatório internacional organizado, e nós sentimos que era exatamente neste domínio que um novo sistema seria necessário para que a Liga cumprisse as finalidades para as quais havia sido fundada. Pareceu-nos que seria uma grande valia que existisse uma organização especializada e imparcial, e que, antes que o debate entre os representantes nacionais tivesse lugar, poderia elaborar declarações objetivas dos problemas a serem discutidos, e indicar os pontos em que os Governos estivessem geralmente de acordo. Caso isto fosse possível, consideramos que a discussão pelos representantes dos Governos seria automaticamente limitada a matérias em que realmente existisse divergências de ponto de vista - e todos aqueles que tiveram uma experiência em assuntos internacionais sabem o quanto isso aumenta as probabilidades de se chegar a um resultado definitivo e bem sucedido. Além disso, nós sustentámos que a execução das decisões deve ser confiada a pessoas que, sendo funcionários de todos os Estados*

⁶⁰ Tal conceito foi primeiramente enunciado num relatório submetido por um representante britânico que expunha: “*Members of the Secretariat once appointed are no longer the servants of the country of which they were citizens, but become for the time being the servants only of the League of Nations. Their duties are not national but international*”. Contudo no Pacto, não existia qualquer norma expressa sobre a independência dos agentes e da relação com os seus governos nacionais. Aquele conceito foi todavia trazido para o estatuto dos funcionários de 1930: “*They may not seek or receive instructions from any government or other authority external to the secretariat of the League of Nations*”.

*Membros da Liga, poderiam realizá-las com total liberdade de tendências nacionais.*⁶¹⁶²

Contudo, na Liga das Nações, o secretariado não era um verdadeiro órgão da organização, sendo que não passava por ele a definição da vontade da instituição.⁶³ Já o secretariado das Nações Unidas passou a ter essa qualidade conforme prescreve o artigo 7.º da Carta, podendo tomar iniciativas que ultrapasassem a mera função de execução/implementação como é o caso das atribuições conferidas ao Secretário-Geral contidas no artigo 99.º da Carta.

Destarte, com o estabelecimento das Nações Unidas, a Carta passou especificamente a dispor que, no cumprimento dos seus deveres, o Secretário-Geral e o pessoal do secretariado, não solicitarão nem receberão instruções de qualquer Governo ou de qualquer autoridade estranha à organização.⁶⁴ Nesse sentido, afirmou-se que deviam abster-se de qualquer ação que seja incompatível com a sua posição de funcionários internacionais, sendo somente responsáveis perante a organização. No mais, cada membro das Nações Unidas comprometeu-se a respeitar o carácter exclusivamente internacional das atribuições do Secretário-Geral e do pessoal do secretariado, não devendo procurar exercer qualquer influência no desempenho das suas funções.⁶⁵ Esta dupla obrigação, quer para os Estados membros, quer para os funcionários internacionais, está patente em todos os atos instituidores das agências especializadas e de diversas organizações internacionais fora do sistema das Nações Unidas. Nessa esteira, o secretariado passou a ser um órgão burocrático composto por agentes internacionais subordinados ao princípio da hierárquica

⁶¹ Tradução nossa; citado em Graham, Norman A., e Jordan, Robert S., *The International Civil Service: Changing Role and Concepts*, UNITAR, New York, Pergamon Press, 1980, p. 7

⁶² O Modelo de Drummond, que estabelece que os funcionários internacionais apenas são responsáveis perante a organização, não podendo aceitar diretrizes vindas dos seus respectivos Estados nacionais, está implementado e incorporado na Carta das Nações Unidas, assim como em diferentes atos instituidores que estabelecem organizações internacionais.

⁶³ Vide Artigo 2.º do Pacto da Liga das Nações : “A ação da Sociedade, tal qual está definida no presente Pacto, será exercida por uma Assembleia e um Conselho, auxiliados por um Secretaria permanente”.

⁶⁴ Esta menção expressa não constava no Pacto da Liga das Nações.

⁶⁵ Vide Artigo 100.º da Carta da ONU.

administrativa⁶⁶, princípio da autonomia e neutralidade face aos Estados membros.

Neste âmbito histórico, a primeira noção jurídica de agente internacional foi fornecida pelo Tribunal de Justiça das Nações Unidas no seu Parecer Consultivo datado de 11 de abril de 1949, que refere: “*The Court understands the word «agent» in the most liberal sense, that is to say, any person who, whether a paid official or not, and whether permanently employed or not, has been charged by an organ of the Organization with carrying out, or helping to carry out, one of its functions-in short, any person through whom it acts*”.⁶⁷ Tal noção retrata na verdade uma categoria de agentes bastante ampla, e que podemos de designar de concepção clássica de agentes internacionais *latus sensu*. Porém, a função pública internacional é uma carreira própria e circunscreve-se aos funcionários internacionais que desempenham funções de forma contínua, exclusiva e permanente no seio das organizações internacionais, excluindo da função pública internacional os agentes internacionais *stricto sensu*.

2. Os agentes internacionais

Conforme exposto, contemporaneamente, todas as organizações internacionais dispõem de um corpo de agentes que asseguram de forma permanente funções materialmente administrativas e contribuem para uma estabilidade institucional da própria organização. Quer os funcionários, quer os agentes contratuais, respetivamente colaboradores permanentes ou temporários, necessitam de uma independência relativamente aos Estados membros da organização, que se consubstancia numa natureza exclusivamente internacional do seu ofício.⁶⁸

⁶⁶ Vide Brito, Wladimir, *Direito Internacional Público*, op. cit., p. 460; O secretariado está organizado em vários escalões hierarquicamente estruturados sendo que no topo orgânico está o Secretário-Geral, e os funcionários integram as várias unidades especializadas do trabalho.

⁶⁷ Parecer de 11 de abril de 1949, Reparação dos prejuízos sofridos ao serviço das Nações Unidas, cit. nota 14.

⁶⁸ Vide Lopes, Dulce, *Direito Administrativo das Organizações Internacionais*, op. cit., p. 160-161, que nos diz que “as garantias dessa independência, que encontra simultaneamente fundamento convencional e costumeiro na ordem internacional, são a responsabilidade da organização internacional pelo processo de recrutamento e contratação e pela definição das

Marcello Caetano designava agentes administrativos todos “os indivíduos que por qualquer título exerçam atividade ao serviço das pessoas coletivas de direito público, sob a direção dos respetivos órgãos”.⁶⁹ Estamos perante um conceito amplo de agente administrativo, no qual se inclui os funcionários públicos e os trabalhadores contratados. Destarte, à imagem do que acontece com o direito administrativo nacional, a doutrina distingue terminologicamente funcionários internacionais, de agentes internacionais em sentido estrito, ambos incluídos num conceito mais lato de agentes internacionais. No sentido de tal definição ampla de agentes internacionais, vislumbra-se uma distinção de agentes pelo carácter profissional e pela submissão ao regime geral da função pública. A importância dos funcionários internacionais, num paralelismo com o que se passa a nível nacional, é tal que se lhes reserva um estatuto especial, que se aproxima do estatuto diplomático, designadamente em matéria fiscal, civil, penal.⁷⁰

Ora, os funcionários internacionais podem ser definidos como os indivíduos que exercem funções no âmbito das organizações internacionais com continuidade, isto é de forma ininterrupta. Desempenham tais funções no interesse exclusivo da organização e mediante um vínculo de serviço de natureza profissional e estável, vinculando-se a normas estatutárias e a regras de condutas próprias da organização.⁷¹ Nesse sentido, sujeitam-se à orientação e ao controlo dos seus órgãos, e submetem-se a um estatuto especial definido pelo próprio direito interno da organização internacional.⁷² Com efeito, são os verdadeiros representantes da função pública internacional.

condições de trabalho e vínculo respetivo, a proteção funcional que esta dispensa aos seus agentes e o reconhecimento dos privilégios e imunidades inerentes às funções destes”.

⁶⁹ Vide Caetano, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, 11ª Reimpressão da 10ª Edição, Coimbra: Livraria Almedina, 2013, p. 641

⁷⁰ Vide Gouveia, Jorge Barcelar, *Manual de direito internacional público - uma Perspetiva de Língua Portuguesa*, 4ª edição, Coimbra, Almedina, 2013, p. 522.

⁷¹ Vide Lopes, Dulce, *Direito Administrativo das Organizações Internacionais*, op. cit., p. 162 refere que “o correto (competentes, imparcial, íntegro, independente leal, responsável) desempenho de funções dos agentes internacionais é normalmente enquadrado pelo seu estatuto e por regras de conduta que deverão cumprir, sob pena de sancionamento disciplinar”.

⁷² Vide Martins, Margarida Salema Oliveira e Martins, Afonso Oliveira, *Direito das Organizações Internacionais*, op. cit., p. 287.

Excluimos do conceito de funcionário internacional, os agentes internacionais em sentido estrito que são tão-somente colaboradores temporários, designadamente especialistas, consultores, técnicos, peritos destacados, estagiários, membros de comissões de arbitragem, mediação ou conciliação, ou ainda representantes especiais para missões temporárias. Muitos destes equiparam-se de forma temporária, contratual e estatutariamente ao funcionário internacional, mas não desempenham funções permanentes através de um estatuto jurídico especial de direito internacional. Também são apenas agentes internacionais em sentido estrito aqueles indivíduos que exercem essencialmente funções manuais, como é o caso dos motoristas, pelo menos no contexto das Nações Unidas. De facto, embora o estatuto do pessoal (da ONU) não os exclua expressamente do conceito de funcionários, estatui no entanto que não serão aplicáveis a tais agentes as regras de recrutamento com base na distribuição geográfica, nem os privilégios e as imunidades previstos no artigo 105.º n.º 2 da Carta. Nesse sentido, em 1946 o motorista do Secretário-Geral da ONU, tendo sido chamado a responder perante um tribunal americano por um acidente da viação ocorrido durante o serviço, alegou a imunidade de jurisdição, que o Tribunal, contudo, rejeitou. Com efeito, a organização reconheceu que o agente em causa não gozava de imunidade judicativa funcional, entendimento esse que se mantém ainda nos dias de hoje.⁷³

3. O estatuto jurídico dos funcionários internacionais

Atualmente, o estatuto jurídico do funcionário internacional é largamente influenciado pelo direito administrativo norte-americano. Nesse contexto, a conceptualização do elemento de *profissionalidade* como definidor da função pública internacional, não basta. À imagem do direito administrativo norte-americano, a exigência da natureza profissional do funcionário internacional

⁷³ Conforme referem Quadros, Fausto de, e Pereira, André Gonçalves, *Manual de Direito Internacional Público*, Coimbra: Almedina, 3ª Edição, 2015, p. 457.

deve ser antes entendida no sentido de uma permanência e estabilidade⁷⁴, excluindo do conceito os agentes internacionais em sentido estrito.

Os funcionários são assim recrutados para o desempenho de funções públicas internacionais permanentes, exclusivas e estáveis. Esse provimento está sujeito a regras procedimentais de recrutamento e de seleção próprias, sendo da competência do mais alto funcionário administrativo da organização (do Secretário-Geral ou do Diretor-Geral), sendo que, por vezes, no caso de altos funcionários com cargos mais políticos, o provimento é diretamente realizado pelo órgão plenário. Os atos de provimento podem concretizar-se num ato de nomeação ou na celebração de um contrato, consoante estamos diante de uma organização mais ou menos estatutária.⁷⁵ No mais, quanto ao vínculo de emprego que este provimento cria, enquanto a maioria das organizações internacionais recorrem a contratos de trabalho a termo ou indeterminados,⁷⁶ algumas organizações internacionais, principalmente a União Europeia, usa o emprego estatutário como um método primário de contratação de funcionários públicos internacionais⁷⁷.

O recrutamento é independente e imparcial face aos Estados membros, tendo, no entanto, por base um equilíbrio na distribuição geográfica. Essa imparcialidade no recrutamento perante os Estados membros afigura-se como essencial de forma a que o recrutamento não tenha uma influência política do Estado da nacionalidade do candidato. No desenvolver das suas atividades, a organização internacional pode deparar-se com conflitos de interesses dos seus Estados membros, sendo nesse sentido que existe uma

⁷⁴ *Idem* p. 455.

⁷⁵ *Vide* Martins, Margarida Salema Oliveira e Martins, Afonso Oliveira, *Direito das Organizações Internacionais*, p. 291-292.

⁷⁶ A ONU contrata muito de forma indeterminada, mas existem organizações internacionais que têm por prática o contrato temporário, como a OMPI, o Banco Mundial ou, o FMI, por isso, não poderemos falar nesses casos de uma verdadeira função pública internacional na aceção de “funcionários internacionais permanentes”, mas antes de agentes internacionais em sentido estrito com um vínculo temporário ou a termo. Contudo, sempre se dirá que os direitos e deveres que lhes são tutelados afiguram-se como deveras semelhantes, quer no contexto substantivo, quer num contexto processual.

⁷⁷ Convém salientar que no contexto da UE, a contratação efetiva-se por uma nomeação definitiva, à imagem do que acontece com a função pública nacional, existindo por isso uma verdadeira carreira estatutária (“statutory employment”) vulgo função pública internacional; *Vide* nesse sentido Klabbbers, Jan, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 244.

necessidade de um agente imparcial, independente e neutro, não só aquando do seu recrutamento, mas também no desenvolver das suas funções.

Já a distribuição geográfica visa uma perfeita representação dos Estados membros nos órgãos administrativos. Contudo, perante a independência dos funcionários, atuando de forma imparcial e sem pressões políticas dos seus Estados nacionais, poderá existir um conflito de critérios entre a independência e a distribuição geográfica. Para evitar tal conflito, o entendimento deverá ser que, em primeiro lugar, aquando do recrutamento ter-se-á em consideração critérios de mérito baseado na eficiência, integridade e competência e, só de forma secundária, critérios de distribuição geográfica.

Nessa esteira, numa leitura do n.º 3 do artigo 101.º da Carta da ONU, concebe-se como critérios de recrutamento de pessoal a “*eficiência, competência e integridade*” e, igualmente, a distribuição geográfica. Porém, numa análise dos primórdios das Nações Unidas, deparamo-nos com o facto de que um grande número de funcionários foi recrutado para o secretariado num curto espaço de tempo. Nesse seguimento, a competência e a eficiência era questionável e a própria distribuição geográfica era vista como um critério muito acessório, pelo que, inicialmente, tiveram que operar concessões sobre os critérios de recrutamento. Na prática, existia uma forte influência e pressão política dos Estados membros mais desenvolvidos e que mais contribuíam para o orçamento da ONU. De facto, a grande parte dos países de “terceiro mundo” que já eram Estados membros, não passavam ainda de colónias, sendo que a representação geográfica era quase efetivada apenas por funcionários cidadãos de países da Europa ocidental e da América do Norte.⁷⁸ Quando posteriormente novos Estados asiáticos e africanos se autodeterminaram, a questão da eficiência e competência como critérios de mérito, passaram a serem concebidos como fatores acessórios aos critérios de representação geográfica.⁷⁹

⁷⁸ Vide Graham, Norman A., e Jordan, Robert S., *The International Civil Service: Changing Role and Concepts*, op. cit., p. 8-9.

⁷⁹ Atualmente certas organizações internacionais, designadamente a UNESCO, ainda tomam este conceito de distribuição geográfica como primário no recrutamento de novos

O suposto declínio na eficiência do sistema das Nações Unidas e as crises institucionais periódicas, e outros problemas da função pública internacional no sistema das Nações Unidas, têm sido associados por alguns observadores ao desgaste do conceito de funcionário internacional. Outros têm visto tais desenvolvimentos como inevitáveis tendo em conta os critérios de recrutamento enunciados. Embora admitindo que o recrutamento tendo em conta, de forma primária, um critério de distribuição geográfica resulte numa queda temporária na eficiência, tem sido porém defendido que o resultado final será uma organização cada vez mais eficaz, porquanto vai ser verdadeiramente mais um reflexo do pluralismo político mundial atual.⁸⁰

Após o recrutamento e a sua efetiva nomeação, o funcionário internacional passa a gozar de todos os direitos e deveres relacionados com as funções típicas que desempenha, designadamente: direito a uma remuneração e a outras prestações adicionais estatutariamente dispostas e contratualmente convencionadas; privilégios e imunidades característicos das suas condições de funcionários internacionais - havendo certos altos cargos que detêm um verdadeiro estatuto diplomático; direito a uma tutela jurisdicional efetiva ou direito de acesso à justiça; dever de imparcialidade política e dos interesses nacionais; outros deveres de comportamento pessoal típicos do funcionalismo público.⁸¹

Quanto aos privilégios e imunidades, estes variam em consonância com a categoria que o funcionário detém na hierarquia da organização. Tipicamente, os funcionários gozam de uma imunidade judicativa quanto a atividades desempenhadas no exercício de funções; de isenções fiscais no país da nacionalidade e do Estado sede da organização, relativamente aos rendimentos auferidos e demais alocações; imunidade quanto às restrições de imigração e de registo de estrangeiros e que se estende ao agregado

funcionários, com base no programa largamente difundido de ingresso na carreira de funcionário público internacional ("Junior Professional Officer"), que, no contexto da UNESCO, apenas está aberto a candidatos oriundos de países sub-representados ou não representados.

⁸⁰ Vide Graham, Norman A., e Jordan, Robert S., *The International Civil Service: Changing Role and Concepts*, op. cit., p. 9.

⁸¹ Vide mais amplamente todos os direitos e deveres dos agentes internacionais em Martins, Margarida Salema Oliveira e Martins, Afonso Oliveira, *Direito das Organizações Internacionais*, op. cit., p. 293-295.

familiar; facilidades de repatriação em caso de crises internacionais; direitos de importação e de exportação sem restrições de coisas móveis no momento da nomeação e no fim das funções.⁸²

Quanto ao estatuto jurídico (em sentido material) dos funcionários internacionais, este encontra-se definido em fontes de natureza diversa. Por um lado, encontramos regras gerais que definem o estatuto jurídico dos funcionários internacionais contidas nos próprios atos instituidores que criaram as organizações internacionais. Por outro lado, e de forma mais notória, esse estatuto especial é definido em regulamentos administrativos próprios das organizações internacionais,⁸³ sendo que as regras mais gerais são, por princípio, definidas pelo órgão plenário, e as regras mais específicas e de conteúdo mais detalhado, são produzidas pelos órgãos administrativos, hierarquicamente representados pela figura superior do Secretário Geral (ou Diretor Geral, ou Presidente, entre outras designações). No mais, a fonte normativa do estatuto dos funcionários pode resultar dos próprios estatutos dos tribunais administrativos internacionais enquanto instâncias jurisdicionais que compõem o sistema interno de justiça, e por isso de direito interno. Havendo ainda o importante espaço para o direito consuetudinário⁸⁴ como fonte de direito do estatuto jurídico dos funcionários.⁸⁵

⁸² Idem p. 295-296.

⁸³ Fala-se geralmente em “*staff rules and regulations*” como o estatuto dos funcionários, o qual contém as normas gerais de direito derivado que definem estatutariamente tais agentes; para regulamentos mais específicos temos por exemplo os manuais de procedimentos, “*guidelines*”, códigos de conduta e de boas práticas, ofícios circulares, e outros tipos de soft law de direito interno da organização internacional.

⁸⁴ Quanto ao costume, Vide a título de exemplo, a jurisprudência do TIJ sobre a importância do costume no direito da função pública internacional, no caso “*Judgments of the Administrative Tribunal of the ILO upon complaints made against UNESCO*”, in ICJ reports 1956, p. 91, que refere “*The fact is that there has developed in this matter a body of practice to the effect that holders of fixed-term contracts, although not assimilated to holders of permanent or indeterminate contracts, have often been treated as entitled to be considered for continued employment, consistently with the requirements and the general good of the organization, in a manner transcending the strict wording of the contract.*”

⁸⁵ Seguimos a perspetiva de Martins, Margarida Salema Oliveira e Martins, Afonso Oliveira, *Direito das Organizações Internacionais*, op. cit., p. 290-291, que refere ainda que a fonte do estatuto jurídico dos funcionários pode resultar das próprias cláusulas contratuais estabelecidas entre estes e as organizações internacionais, sendo que a relevância de tal fonte será definida casuisticamente conforme se trate de uma organização mais estatutária ou mais contratualista.

Extraímos do já exposto que existem quatro princípios essenciais que orientam o estatuto jurídico do funcionalismo público internacional⁸⁶. O primeiro, e certamente o mais importante, é aquele em que os funcionários internacionais devem abdicar das suas lealdades nacionais e, no desempenho das suas funções, devem apenas atuar no interesse da organização internacional com a qual detêm um vínculo estatutário. Nessa esteira, ao adotar certas medidas, os funcionários internacionais não devem considerar se tais ações irão afetar (e de que forma) o Estado do qual são cidadãos. Um corolário deste princípio é que os funcionários internacionais não devem receber instruções de qualquer espécie por parte dos seus respectivos governos nacionais, nem representá-los em nenhuma sede no seio da organização, porquanto tal tarefa é conferida aos representantes dos Estados membros nos órgãos plenários e pelos funcionários que representam as próprias entidades públicas nacionais.

Um segundo princípio é o da imparcialidade, e que se revela no sentido em que os funcionários internacionais são administradores e não políticos, devendo para esse efeito desempenhar as suas funções apenas no sentido da implementação ou execução de decisões tomadas pelo órgãos deliberativos, evitando qualquer envolvimento nas contendas políticas entre Estados membros que surgem no seio da instituição. Com efeito, os funcionários deverão executar qualquer decisão política proferida pelos órgãos político-normativos, sem se pronunciar sobre o sentido ou o alcance de tal deliberação.

A independência será o terceiro princípio que deverá caracterizar o funcionalismo público internacional. Tal independência deverá efetivar-se no sentido em que os secretariados internacionais devem ser independentes de qualquer governo, ou de grupo de Estados. Ora, para que exista um secretariado independente, torna-se imperioso que seja composto por uma carreira na função pública com um certo nível de segurança e estabilidade laboral. Destarte, é evidente que um contrato estável e um sentimento de

⁸⁶ Optamos pela definição de tais princípios elaborada por Graham, Norman A., e Jordan, Robert S., *The International Civil Service: Changing Role and Concepts*, op. cit., p. 1-4, e que seguiremos *infra*.

pertença a uma carreira na função pública internacional, facilita a afirmação de uma identidade internacional, no sentido que possibilita um distanciamento dos funcionários em relação aos Estados das suas cidadanias. Com efeito, no caso de peritos nacionais destacados que não detêm uma carreira típica de funcionalismo público internacional, sendo antes oriundos de uma carreira na função pública nacional, será sempre árduo objetivar um distanciamento da política nacional em detrimento dos interesses internacionais enquadrados como um todo. Assim, o verdadeiro funcionalismo público internacional independente será aquele que se consubstancia numa autêntica carreira internacional, pública, estável e permanente.

O quarto princípio que resulta do estatuto próprio do funcionário internacional, e conforme já abordado, relaciona-se com as práticas de recrutamento. O conceito tradicional (ou ideal diga-se) de trabalhador em funções públicas internacionais leva-nos para uma conceptualização que os funcionários devem ser recrutados com base nos seus respetivos méritos.⁸⁷ Com base nesse mérito, o funcionário internacional irá colocar a lealdade para a organização acima de qualquer outra axiologia. O mérito será sempre apreciado no sentido de serem mais aptos para deterem uma necessária independência, imparcialidade e isenção política em relação aos Estados que são nacionais. É nessa esteira que o recrutamento afigura-se como um processo rigoroso, em que os pressupostos do procedimento concursal baseiam-se em regras rígidas e excessivamente formais.

Com vista a uma homogeneização dos estatutos jurídicos dos funcionários internacionais - no que pelo menos diz respeito ao sistema comum das Nações Unidas -, a ONU estabeleceu a Comissão para a Função Pública Internacional (*International Civil Service Commission*), com a missão de coordenar o estatuto dos agentes internacionais quer do Secretariado da ONU (em Nova Iorque, Genebra, Viena ou Nairobi, entre outras localizações

⁸⁷ Sendo que o “mérito” poderá ser entendido de forma mais relativa, porquanto uma ponderação da distribuição geográfica, paridade no gênero e outras questões de discriminações positivas poderão ser tidas em conta.

do Secretariado) e ainda das várias agências especializadas localizadas mormente em Genebra, Paris e Viena.

Tal Comissão foi criada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1974, caracterizando-se como um órgão especializado independente. Na prática, o mandato da Comissão é coordenar e regular as condições de serviço dos funcionários no sistema comum das Nações Unidas, bem como promover e manter padrões elevados quanto à função pública internacional.⁸⁸ Nessa perspectiva uniformizadora do estatuto jurídico dos funcionários internacionais, a atividade dos próprios tribunais administrativos criados pelas organizações internacionais têm contribuindo ativamente para a prossecução dos objetivos traçados pela Comissão.⁸⁹

Este sistema comum das Nações Unidas consubstancia-se numa uniformidade de vencimentos, subsídios e outras condições de serviço para todos os funcionários do Secretariado e das agências especializadas. Embora a redação destes diplomas varia, a maioria deles carregam disposições no sentido de desenvolver padrões comuns de recursos humanos, de métodos e mecanismos institucionais coerentes destinados a evitar sérias divergências em termos de condições laborais. Assim, o sistema comum da ONU é o verdadeiro representante do funcionalismo público internacional, e que se manifesta tanto na mobilidade de agentes dentro do sistema comum, assim como nas suas funções garantísticas de independência e de igualdade no recrutamento de pessoal. O estatuto jurídico dos funcionários das organizações presentes no sistema comum da ONU é, nesse sentido, uma constatação prática da existência de uma verdadeira função pública *sui generis* na ordem jurídica internacional.⁹⁰

⁸⁸ A Comissão é composta por quinze membros que servem na sua capacidade pessoal. Estes são nomeados pela Assembleia Geral para mandatos de quatro anos, tendo em conta uma representação geográfica equilibrada. O Presidente e o Vice-Presidente são membros a tempo integral e são baseados em Nova Iorque, sendo que a Comissão plenária reúne-se duas vezes por ano.

⁸⁹ Vide www.icsc.un.org, “*about the Commission*”, para mais amplos esclarecimentos sobre a competência da Comissão.

⁹⁰ O sistema Comum das Nações Unidas composto por: Nações Unidas (ONU); Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD); Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA); Escritório das Nações Unidas para Serviços de Projetos (UNOPS); Alto

4. O equilíbrio político gerado pelo secretariado

À primeira vista, o secretariado aparenta ser um simples órgão burocrático de competência predominantemente técnico-administrativa. Subjetivamente cabe a tal órgão administrativo estabelecer de forma permanente a ligação entre a organização internacional e os Estados membros, fornecendo informações, pareceres, ou consultas não vinculativas para os órgãos plenários e deliberativos. Pela sua natureza, tais órgãos são, na verdade, funcionalmente dependentes dos órgãos político-governamentais.⁹¹

Todavia, no contexto da ONU, o Secretário-Geral, enquanto representante hierarquicamente superior do Secretariado, é ao mesmo tempo um agente ao serviço da organização e o titular de um órgão que exprime a vontade desta, o que afirma uma verdadeira originalidade no seu estatuto.⁹² Na verdade, o artigo 99.º da Carta concede ao Secretário-Geral poderes que concretizam a natureza da sua autoridade e da sua ação política, ao poder “*chamar a atenção do Conselho de segurança para qualquer assunto que em sua opinião possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais*”.

Embora o artigo 97.º da Carta disponha que o Secretário-Geral é o principal funcionário administrativo da organização, é difícil considerá-lo como um mero funcionário administrativo na aceção clássica do conceito. Na verdade, o Secretário-Geral é mais que um funcionário internacional, possuindo claras competências políticas na manutenção da paz, da segurança internacional e

Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Agência de Socorro e Obras Públicas das Nações Unidas para os Refugiados Palestinos no Oriente Próximo (UNRWA); Centro de Comércio Internacional (ITC); Organização Internacional do Trabalho (OIT); Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO); Programa Alimentar Mundial (PAM); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Organização Mundial da Saúde (OMS); Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO); União Postal Universal (UPU); União Internacional das Telecomunicações (UIT); Organização Meteorológica Mundial (OMM); Organização Marítima Internacional (OMI); Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI); Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA); Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO); Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA); Organização Mundial do Turismo (OMT); Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Género e o Empoderamento das Mulheres (UNWOMEN); Autoridade Internacional para os Fundos Marinhos (ISA); Programa das Nações Unidas sobre HIV / SIDA (UNAIDS).

⁹¹ Vide, Brito, Wladimir, *Direito Internacional Público*, op. cit. p. 421.

⁹² Vide Quadros Fausto de, Pereira André Gonçalves, *Manual de Direito Internacional Público*, p. 448.

na dinamização da opinião pública mundial.⁹³ Sendo titular de um órgão da organização, o Secretário-Geral reveste um estatuto não apenas jurídico-administrativo mas, também, claramente político. Destarte, a originalidade do estatuto dos Secretários-Gerais, Diretor-Gerais ou Presidentes de grande parte das organizações internacionais, que não sejam de fins meramente técnicos, permite rejeitar a inclusão da figura do Secretário-Geral na classificação tradicional de agentes internacionais, abandonando a conceptualização clássica do Secretário-Geral como funcionário internacional⁹⁴.

Já o artigo 98.º da Carta da ONU, que define a execução das deliberações do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral, poderá ser interpretado com uma grande dose de discricionariedade por parte do Secretário-Geral tendo em conta a indeterminabilidade da redação do artigo, notoriamente vaga e imprecisa. O Secretário-Geral desenvolve ainda uma importante atividade diplomática, designadamente através dos seus conhecidos bons ofícios, que foge certamente à mediania administrativa dos simples funcionários internacionais, ou até dos secretários-gerais de um gabinete nacional.⁹⁵

Na prática as funções políticas do Secretário-Geral da ONU, caracterizam-se pela apresentação de relatórios ao Conselho de Segurança ou à Assembleia Geral a pedido desses órgãos para avaliação (político-diplomática) de situações internacionais; atuações públicas, nomeadamente declarações e tomadas de posições públicas sobre situações internacionais que põem ou possam pôr em perigo a paz e a segurança internacionais; as demais funções políticas que o Conselho de Segurança ou a Assembleia Geral lhe atribui.⁹⁶

As funções de representação do Secretário-Geral junto dos Estados e de outros entes internacionais no processo de negociação de acordos e nos

⁹³ Vide Machado, Jonatás E. M., *Direito Internacional do Paradigma Clássico ao Pós-11 de Setembro*, op. cit., p. 281.

⁹⁴ Vide Quadros Fausto de , Pereira André Gonçalves, *Manual de Direito Internacional Público*, p. 458.

⁹⁵ Vide Albino de Azevedo Soares, *Lições de Direito Internacional Público*, 4ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 1988, p. 387.

⁹⁶ Vide Brito, Wladimir, *Direito Internacional Público*, op. cit. p. 463

tribunais internacionais, assim como as funções diplomáticas de acreditação e de desempenho de missões diplomáticas, afastam ainda mais esta conceptualização de um secretário como funcionário internacional. Na verdade, “*o papel do Secretário-geral estendeu-se para além das provisões da Carta. Em vários litígios, as funções que lhe são atribuídas por outros órgãos das Nações Unidas permitiram-no aumentar a influência da organização.*”⁹⁷

Quanto ao secretariado *per se*, embora a função que desempenha seja mormente executiva, existem circunstâncias em que a sua função revista um carácter mais político. Tal apenas acontece se os Estados membros o consentirem e se a personalidade do órgão hierarquicamente superior na figura do Secretário geral a isso auxiliar, podendo polarizar em si a atuação da organização e tornar-se um órgão mais relevante no plano político. De facto, são várias as organizações em que a política da organização é a política do secretariado, como tem sido genericamente o caso das Nações Unidas e das suas agências.⁹⁸

Nessa conformidade, o papel do secretariado no procedimento de tomada de decisões políticas afigura-se como indispensável, pois dispõem de uma estrutura permanente ao contrário dos órgãos políticos que apenas reúnem de forma periódica. Na verdade, os órgãos políticos são muitas vezes chamados a pronunciarem-se sobre decisões que já foram previamente acordadas no seio da estrutura burocrática. Na prática, a vontade plenária do órgão político é apenas formal, pois o trabalho político de bastidor é realizado essencialmente pelo órgão administrativo, numa constante colaboração e coordenação com os Estados membros, sempre com vista garantir a coesão e coerência da vontade política da organização. No mais, os diferentes secretariados das mais diversas organizações internacionais são essenciais no papel regulatório global. A eles cabe a organização, preparação e

⁹⁷ Vide Brito, Wladimir, *Direito Internacional Público*, op. cit. p. 462, citando Malcolm Natham Shaw; tradução nossa.

⁹⁸ Vide Quadros Fausto de, Pereira André Gonçalves, *Manual de Direito Internacional Público*, p. 447, que referem que o incremento da importância dos secretariados nas organizações internacionais - máxime de carácter para-universal em que é mais flagrante e frequente o desacordo entre os Estados membros - não resulta só de razões políticas mas também da evolução do próprio estatuto jurídico do secretariado.

coordenação das mais variadas conferências mundiais temáticas designadamente quanto ao ambiente, direitos humanos, desenvolvimento sustentado, direitos das mulheres, das quais advêm importantes orientações políticas cujas diretrizes são recomendadas aos vários Estados membros.⁹⁹

Com a sua própria administração em que se consubstancia o secretariado, as organizações internacionais criaram uma relação hierárquica em que os sujeitos privados assumem direitos e obrigações no seio do direito interno da organização internacional, gerando uma verticalidade na ordem jurídica internacional. Nesse sentido, a administração das organizações internacionais tende em tornar-se um autêntico governo à imagem das unidades políticas nacionais - ou pelo menos tal estrutura organizativa vem compensar a falta de um verdadeiro modelo constitucional de governação.

Na prática, os sujeitos privados passam a adquirir um direito de acesso a cargos públicos internacionais. Embora a titularidade dos cargos “políticos” permaneça reservada para os Estados membros, os cargos administrativos são conferidos diretamente a particulares. Assim, podemos aferir que a função pública internacional compensa a nível administrativo uma fragmentação política existente na ordem institucional internacional, que é patenteada pelo grande número de Estados presentes na organização, onde cada um procura fazer valer os seus próprios interesses nas tomadas de decisão da organização. Nessa esteira, embora os funcionários públicos internacionais não servem os seus respetivos Estados de origens, na prática, eles acabam por corrigir a fragmentação política, porquanto acabam por representar uma ponte entre os Estados e as organizações internacionais.¹⁰⁰

Tal equilíbrio pode ser aferido no contexto do sistema das Nações Unidas pela *Chief Executive Board*. Este conselho é composto pelo Secretário-Geral da ONU, pelos Diretores Gerais das agências especializadas, assim como um importante número de dirigentes máximos dos Fundos ou Programas criados pela Nações Unidas. Tal conselho tornou-se uma importante rede de

⁹⁹ Vide Machado, Jonatás E. M., *Direito Internacional do Paradigma Clássico ao Pós-11 de Setembro*, op. cit., p. 281.

¹⁰⁰ Vide Battini, Stefano, *Political Fragmentation and Administrative Integration: The role of International Civil Service*, in *International administrative tribunal in a changing world*, London: Esperia Publications, Ltd, 2007, p. 181-184.

cooperação institucional entre as várias organizações que compõem o sistema das Nações Unidas.¹⁰¹ Inicialmente a *Chief Executive Board* foi criada para realizar meras atividades administrativas relativas a recursos humanos, planeamento e organização, ou ainda questões financeiras, mas rapidamente passou também a ter funções de coordenação política.¹⁰²

Pelo exposto, os secretariados internacionais ao objetivar uma unidade, ao contrário dos órgãos políticos que afirmam uma descontinuidade funcional, compensam no seio institucional a falta de poderes políticos internacionais da estrutura administrativa da organização. Com efeito, preenchem um espaço que a nível nacional está apenas reservado a entidades com legitimidade política.¹⁰³ Paradoxalmente, a ponte política em que se consubstancia a nacionalidade dos funcionários internacionais pode deteriorar a neutralidade exigida na organização internacional. De facto, se a composição interna de tais instituições for um reflexo inequívoco da composição dos Estados membros da organização, poderemos deparar-nos com uma politização dos cargos, minando a essencial independência do funcionalismo público internacional e a legitimidade da própria organização internacional.¹⁰⁴ Assim, o papel equilibrador do secretariado que permite uma coesão política em vez de uma fragmentação, deve ser entendido de forma casual e não num sentido rígido de princípio geral da organização. Porquanto, a independência política é a característica essencial que deve guiar o funcionalismo público internacional, com vista a garantir uma atuação neutra e imparcial por parte da organização internacional. Não se poderá no entanto desprezar o papel do secretariado no equilíbrio político patente na prática que, embora fortuito, é sem dúvida relevante e essencial para aproximar os Estados membros e garantir uma coerência na vontade da organização internacional.

¹⁰¹ Sendo dois exemplos da referida cooperação, a emergência da “International Civil Service Commission” e da “Joint Inspection Unit”.

¹⁰² Vide Battini, Stefano, *Political Fragmentation and Administrative Integration: The role of International Civil Service*, op. cit., p. 185-187.

¹⁰³ *Idem* p. 187-188.

¹⁰⁴ Seguimos de muito perto Lopes, Dulce, *Direito Administrativo das Organizações Internacionais*, op. cit., p. 162.

Capítulo III

O acesso à justiça dos funcionários internacionais

O funcionário internacional tem uma importante influência nas atividades da organização internacional, designadamente na organização e funcionamento da sua própria ordem interna. O funcionário internacional intervém enquanto ente privado conformador desse ordenamento jurídico e, concludentemente, enquanto sujeito para com o qual os poderes da organização internacional são exercidos. De facto, ao recrutar, promover ou demitir um funcionário, a atuação administrativa da organização internacional tem um efeito imediato na sua esfera jurídica. Surge então uma necessidade de gerar uma tutela jurisdicional efetiva¹⁰⁵ para os funcionários internacionais no que toca às relações que desenvolvem com as organizações internacionais, evidenciando-se pela criação e o desenvolvimento de um sistema interno de justiça, formal e informal, no qual se incluem os tribunais administrativos internacionais¹⁰⁶, e que constituem uma grande fonte de direito no contexto das relações administrativas internas da organização.

No seio da organização internacional, estabeleceu-se um sistema interno de justiça que visa defender os direitos e interesses dos funcionários internacionais. Tal sistema funda-se no facto de as relações contratuais e estatutárias estabelecidas entre as organizações internacionais e os seus funcionários e agentes, não se vincularem às ordens jurídicas nacionais do local da celebração do contrato, ou a uma qualquer jurisdição convencionada, remetendo antes diretamente para o direito interno da organização. Tal deve-se, mormente, à imunidade judicativa das organizações internacionais com

¹⁰⁵ Embora as funções atribuídas aos tribunais administrativos poderão não ser concebidas como de carácter jurisdicional (*vide* parecer do TIJ de 13 de julho de 1954, ICJ Reports, p. 47), mas com vista a um melhor entendimento, optamos pela referência a este princípio como um paralelismo do direito administrativo nacional com o direito administrativo das organizações internacionais.

¹⁰⁶ Analisaremos mais à frente os tribunais administrativos internacionais, mas, desde já, quanto às origens *Vide Basdevant, Suzanne (Bastid), Les tribunaux administratifs internationaux et leur jurisprudence*, The Hague: *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international*, 92-II, 1957, p. 343-517 ; *Basdevant, Suzanne (Bastid), Le tribunal administratif des Nations Unies*, Paris : *Etudes et documents Conseil d'Etat*, 1969, p. 15-32 ; *Vide também Pellet, Alain, Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux*, *Revue Général de Droit International Public*, Paris : Éditions A. Pedone, 1982, p. 657-792.

personalidade jurídica, e à consequente necessidade de garantir uma tutela jurisdicional efetiva aos seus funcionários e agentes, o que se consubstancia num necessário respeito pelas axiologias ligadas ao acesso à justiça no seio do sistema interno da organização internacional.

De facto, estando as organizações internacionais imunes às jurisdições dos tribunais judiciais e às autoridades administrativas nacionais, deve ser garantido um sistema interno de justiça justo e equitativo. Com efeito, o regime de responsabilidade da organização internacional *vis-à-vis* dos seus funcionários ou agentes contratuais¹⁰⁷ será sempre o que resultar do seu próprio direito interno e da aplicação dos princípios gerais de direito.¹⁰⁸

Destarte, a imunidade judicativa das organizações internacionais necessita ser contrabalançada com a obrigação jurídica internacional que incumbe a cada organização de providenciar meios e procedimentos alternativos para a resolução de litígios através de impugnações administrativas e/ou contenciosas. Assim, é evidente que as organizações internacionais têm o dever de providenciar "meios adequados" e "equitativos" de resolução de litígios, quer surjam diretamente contra aquelas coletividades públicas internacionais, quer envolvam um funcionário daquela organização que goza de imunidade funcional.¹⁰⁹

1. A imunidade judicativa das organizações internacionais

Conforme exposto, as organizações internacionais não aplicam as normas nacionais do Estado sede da organização internacional, aplicando antes as suas próprias regras, através dos seus atos normativos e administrativos

¹⁰⁷ Relativamente aos agentes contratuais, no contexto do acesso à justiça têm direitos semelhantes aos dos funcionários, quer a nível substantivo e procedimental, quer perante os tribunais administrativos internacionais que os consideram legítimos para serem partes nos processos; *Vide e.g. Chasney c. Universal Union Postal*, TAOIT Acórdão n.º 122, de 15 outubro de 1968; *Vide para mais amplo esclarecimento Reinisch, August, International Organizations Before National Courts*, op. cit. p. 271-273.

¹⁰⁸ *Vide Martins, Margarida Salema Oliveira e Martins, Afonso Oliveira, Direito das Organizações Internacionais*, op. cit., p. 319.

¹⁰⁹ No contexto do sistema da ONU, falamos de condutas que se incluem respetivamente na alínea a) ou b) da secção 29 da Convenção das Nações Unidas sobre Privilégios e Imunidades de 1946 (CPIUN).

internos, que formam o ordenamento jurídico interno da organização. Assim, ao invés de litigar perante as jurisdições nacionais, os funcionários das organizações internacionais devem levar os seus conflitos perante o sistema interno de justiça através de mecanismos procedimentais de garantia administrativa em que dirige impugnações administrativas ao dirigente máximo da organização, ou de forma contenciosa sindicando decisões anteriores perante os tribunais administrativos internacionais. Destarte, tal deve-se antes de tudo ao facto de as organizações internacionais gozarem de uma imunidade de jurisdição bastante ampla¹¹⁰ em relação aos litígios oriundos de relações laborais e administrativas surgidas no seu seio.

Todavia, as relações entre Estados e as organizações internacionais nunca foram consideradas verdadeiras relações diplomáticas, tendo sido colocadas fora do âmbito de aplicação da Convenção de Viena sobre as Relações Diplomáticas.¹¹¹ Contudo, a inaplicabilidade da Convenção¹¹² não implica que as organizações internacionais, assim como os seus funcionários, estejam sujeitos ao poder judicativo dos Estados onde tais coletividades se encontram sediadas ou exerçam a sua atividade. Ora, ao contrário do que acontece com as organizações internacionais, a imunidade de jurisdição dos Estados está diretamente ligada ao princípio da não ingerência nos assuntos internos, igualdade entre Estados, ou ainda, reciprocidade estadual, tudo em prol do respeito pela soberania.¹¹³ Nessa conformidade, a imunidade estadual decorre diretamente de fonte convencional internacional, designadamente, da referida Convenção de Viena sobre as relações diplomáticas de 18 de abril 1961.

¹¹⁰ Vide Reinisch, August, Weber Ulf Andreas, *In the Shadow of Waite and Kennedy - The Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement*, Leiden: Int'l Org. L. Rev. 59, 2004, p. 60 que nos diz que, na prática, a imunidade de jurisdição das organizações internacionais é bastante larga e quase ilimitada.

¹¹¹ Vide Patrão, Afonso, *O Tribunal Administrativo das Nações Unidas*, op. cit., p. 645-646.

¹¹² Houve, contudo, uma tentativa de fundamentar a imunidade das organizações internacionais numa fonte convencional, através da Convenção de Viena sobre a Representação dos Estados nas suas relações com as organizações internacionais de carácter universal de 1975, mas nunca conseguiu a implementação que a de Convenção de Viena de 1961 logrou obter.

¹¹³ Vide Patrão, Afonso, *O Tribunal Administrativo das Nações Unidas*, op. cit. p. 641.

Já no caso das organizações internacionais, tal imunidade não decorre das referidas axiologias fundamentais. A imunidade das organizações internacionais provém antes de uma fonte jurídica especial consubstanciada nos seus próprios atos instituidores ou nos acordos-sede¹¹⁴. No caso das Nações Unidas, a imunidade está patente no artigo 105.º da Carta que expressamente dispõe que “a organização gozará, no território de cada um dos membros dos privilégios e imunidades à realização dos seus objetivos”. Assim, são os próprios Estados membros que conferem tal imunidade aquando da elaboração dos atos constitutivos. Nesse preciso sentido, a imunidade da organização internacional radica no princípio da especialidade das competências, isto é, que a organização apenas dispõe das competências, imunidades e privilégios que lhe forem expressamente atribuídas nos atos instituidores¹¹⁵.

Porém, perante a relevância do direito consuetudinário no âmbito do direito internacional público, existem razões suficientes para que se possa afirmar que a imunidade de jurisdição das organizações internacionais decorre também de regras de direito internacional costumeiro. Assim, parte da doutrina também reconhece que existem privilégios e imunidades judicativas mesmo que não estejam previstos em qualquer instrumento escrito.¹¹⁶ A imunidade poderá também ser retirada das práticas reiteradas com convicções de obrigatoriedade, porquanto, caso contrário, não seria possível assegurar a natureza autónoma e independente da organização internacional em relação à soberania dos Estados membros ou dos Estados sede, com vista a garantir o seu funcionalismo.¹¹⁷

¹¹⁴ No contexto do sistema da ONU, para além da CPIUN existem ainda outros instrumentos de direito internacional como a Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas. Na prática, outras organizações internacionais fora do sistema da ONU, utilizam a CPIUN como modelo.

¹¹⁵ Vide nesse sentido Machado, Jonatás E. M., *Direito Internacional do Paradigma Clássico ao Pós-11 de Setembro*, op. cit. p. 220.

¹¹⁶ Vide Patrão, Afonso, *O Tribunal Administrativo das Nações Unidas*, op. cit., p. 653; Cançado de Trindade, António Augusto, *Direito das Organizações Internacionais*, op cit, p. 666.

¹¹⁷ Sendo o que vem acontecendo com a NATO; partilhamos assim a perspetiva de Patrão, Afonso, *O Tribunal Administrativo das Nações Unidas*, p. 652 que acompanha a posição de Amerasinghe, Chittharanjan Felix, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p. 398; Vide ainda Cançado de Trindade, António Augusto, *Direito das Organizações Internacionais*, p. 660-661.

Na esteira do que tem sido dito, a imunidade das pessoas coletivas públicas internacionais está intimamente ligada ao funcionalismo da mesma, isto é, preconizada como condição essencial ao seu funcionamento. Assim, tal imunidade baseada no funcionalismo da organização é condição essencial para que consiga a persecução dos seus respetivos objetivos, uma verdadeira exigência funcional¹¹⁸, não se submetendo ao poder do Estado em que estão sediadas e podendo assim assegurar uma indispensável independência.¹¹⁹ Trata-se de uma necessidade imperiosa para a realização das suas finalidades, não sendo um qualquer corolário de uma soberania à imagem do que acontece com a imunidade estadual.¹²⁰

A garantia do funcionalismo constitui, na verdade, a razão de ser dos privilégios e imunidades das organizações internacionais. De facto, a imunidade das organizações internacionais emergiu como uma exigência do seu funcionamento, isto é, no facto de os Estados não terem a faculdade de interferir no seu funcionamento e respetivas atividades. Caso contrário, estaríamos evidentemente perante uma organização intraestadual, sujeita à autoridade pública dos Estados. Nessa conformidade, seria árduo que as organizações internacionais conseguissem funcionar de forma satisfatória, sem a devida observância de um regime próprio de privilégios e imunidades.¹²¹

No contexto do nosso estudo, é certo que a independência funcional das organizações internacionais poderia ser posta em causa caso os litígios emergentes no seu seio fossem regulados pelo direito administrativo nacional. No mais, essa necessidade das organizações internacionais

¹¹⁸ Vide Cançado de Trindade, António Augusto, *Direito das Organizações Internacionais*, p. 666, que refere “*dada a diversidade de suas funções, algumas organizações podem necessitar de mais privilégios que outras, mas o facto é que todas necessitam de privilégios básico que assegurem o seu funcionamento independente*”.

¹¹⁹ Vide Acórdão *Waite and Kennedy c. Alemanha*, Processo n.º 26083/94, Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, 18 fevereiro 1999, disponível para consulta em <http://hudoc.echr.coe.int>, para. 61: “*(...)the purpose of immunity in international law lay in the protection of international organisations against interference by individual governments.*”

¹²⁰ Vide Patrão, Afonso, *O Tribunal Administrativo das Nações Unidas*, op. cit., p. 646, que menciona uma imunidade que não é plena ao contrário do que acontece com a imunidade diplomática, mas antes uma imunidade adaptada às necessidades da organização, de acordo com as específicas necessidades e, por isso, é que é uma consagração de uma imunidade funcional.

¹²¹ Idem p. 645 e 646.

gozarem de uma imunidade judicativa resulta também das possíveis desigualdades de tratamento que poderiam existir para com os diferentes funcionários e agentes das organizações internacionais que estão localizados em várias partes do mundo. De facto, se os litígios fossem apreciados no âmbito do direito local da localização dos diferentes escritórios de representação espalhados pelo mundo (designadamente da ONU), tal implicaria que os funcionários fossem tratados de forma díspar conforme se encontrassem num país ou noutro, o que claramente seria atentador aos direitos e liberdades laborais dos funcionários, designadamente aos princípios da igualdade e não discriminação. Por outro lado, caso os litígios emergentes das relações entre as organizações e os seus funcionários fossem dirimidos perante os tribunais nacionais, tal poderia colocar em perigo o próprio direito do trabalho nacional. Porquanto, caso os funcionários das organizações internacionais fossem abrangidos pela mesma tutela do direito laboral nacional, é claro que tal levaria a uma evidente fragmentação e diferenciação do nível de proteção entre nacionais e funcionários internacionais. De facto, quer a nível substantivo quer a nível processual, as jurisdições nacionais poderiam conceder aos funcionários das organizações internacionais uma tutela diferente, com meios impugnatórios e probatórios díspares.

Num plano subjetivo, a imunidade de um funcionário surge quanto aos atos escritos e verbais efetuados no exercício de funções¹²², quanto a isenções e benefícios fiscais,¹²³ ou ainda quanto ao transporte de mala diplomática, mas não se consubstanciando numa verdadeira imunidade diplomática. Já os altos funcionários das organizações internacionais¹²⁴, podem gozar de um verdadeiro estatuto diplomático à imagem dos agentes diplomáticos nacionais acreditados. No entanto, caso exista uma imunidade diplomática de um alto funcionário, nega-se a competência de certos tribunais mas não a

¹²² Sendo que tal protege-o mesmo no interior do Estado da sua nacionalidade. numa desconsideração absoluta da nacionalidade do funcionário internacional; Vide Amerasinghe, Chittharanjan Felix, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, op. cit. p. 370.

¹²³ Vide e.g. Secção 19 da Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas.

¹²⁴ A partir da categoria P5 no sistema comum da ONU.

existência da infração que foi cometida ou os direitos e obrigações em causa. Porquanto, os agentes estão sujeitos às leis do Estado que acredita a organização, pelo que a imunidade que goza situa-se apenas no plano processual, e não tem nada a ver com o fundo de direito.¹²⁵

2. A possível quebra da imunidade judicativa

Devido ao facto de a organização internacional gozar de uma imunidade de jurisdição em litígios trazidos por sujeitos privados, incluindo funcionários, sabemos que aquela tem de providenciar por meios de resolução de litígios, quer sejam judiciais, gratuitos ou informais, e assim garantir um eficiente acesso à justiça àqueles particulares. Tal preocupação, prende-se com o facto de que qualquer pessoa ter um direito de acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos. Por isso, a necessidade de providenciar instâncias de resolução de litígios justas e equitativas é atualmente visto como uma forma de contrabalançar a questão da imunidade das organizações internacionais. Tal ideia baseia-se essencialmente no facto de nenhuma organização internacional estar acima da lei, principalmente das axiologias que garantem a proteção dos direitos humanos ou os próprios princípios que norteiam o direito internacional e outros princípios gerais de direito.¹²⁶

De facto, a imunidade poderá chocar com um direito fundamental consagrado na maioria das declarações de direitos humanos, o direito de acesso aos tribunais¹²⁷. Na verdade, inicialmente, as jurisdições nacionais recusavam questões laborais de funcionários de organizações internacionais baseando-se na sua imunidade plena. Com o decurso do tempo, surgiu a ideia que tal privação poderia levar a que um agente fosse privado de um direito humano,

¹²⁵ Assim se um alto funcionário com estatuto diplomático cometer um crime, não se pode dizer que ele não incorre em qualquer responsabilidade, o mesmo se passa caso o funcionário com estatuto diplomático contrair obrigações civis; Vide Martins, Margarida Salema Oliveira, *Direito Diplomático e Consular*, op. cit. p. 72.

¹²⁶ Vide Reinisch, August, *The Immunity of International Organizations and the Jurisdiction of their Administrative Tribunals*, Chinese Journal of International Law, Vol. 7, No. 2, Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 290.

¹²⁷ Vide artigo 10.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

o direito de ver a sua pretensão ser discutida perante um órgão judicialmente independente e imparcial.

Nesse sentido, nos casos *Waite e Kennedy*, e *Beer e Regan*,¹²⁸ do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, foi reforçado um importante princípio que é a necessidade dos funcionários internacionais disporem da possibilidade de syndicar judicialmente as suas pretensões no âmbito da sua relação laboral, sob pena de se verem privado do exercício de um direito fundamental de acesso aos tribunais. Nesse sentido, um factor relevante para garantir a imunidade de jurisdição das organizações internacionais é saber se os funcionários têm à sua disposição meios de resolução de litígios razoáveis para proteger eficazmente os seus direitos ao abrigo da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH).¹²⁹ Surge então um conflito entre dois valores: por um lado a imunidade de jurisdição das organizações internacionais; por outro, o direito de acesso aos tribunais assim como garantido pelo 6.º da CEDH.

Ora, a imunidade de jurisdição só é compatível com a CEDH, se a organização dotada daquela prerrogativa conferir proteção igual aos direitos fundamentais. Assim, a imunidade só é legítima se a organização assegurar aos seus funcionários uma proteção idêntica à dos Estados, pelo que o direito de acesso aos tribunais nos litígios entre as organizações internacionais e os seus funcionários só não é violado se a mesma organização, não obstante a imunidade, conferir aos seus agentes gozo desse direito.¹³⁰

Neste sentido, nos termos contidos pelo menos implicitamente no artigo 10.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), no artigo 14 n.º 1 do

¹²⁸ *Waite and Kennedy c. Alemanha*, cit supra nota 119; *Beer e Regan c. Alemanha*, Processo n.º 28934/95, 18 de fevereiro de 1999, Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, disponível para consulta em <http://hudoc.echr.coe.int>.

¹²⁹ Vide para 63 e 68 do Ac. *Waite e Kennedy*, cit supra nota 119, que, embora estatui que a imunidade é “an essential means of ensuring the proper functioning of such organisations free from unilateral interference by individual governments”, reforça “(...) a material factor in determining whether granting [...] immunity from [...] jurisdiction is permissible is whether the applicants had available to them reasonable alternative means to protect effectively their rights under the Convention”.

¹³⁰ Reinisch, August, *The Immunity of International Organizations and the Jurisdiction of their Administrative Tribunals*, op. cit., p.291-292.

Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e no já aludido artigo 6 n.º 1 da CEDH, assim como decorre de outras fontes de direito internacional da pessoa humana, as organizações internacionais, enquanto coletividades internacionais públicas, têm o dever de fornecer este acesso à justiça aos seus funcionários e agentes, perante reclamações e queixas apresentadas por estes, caso contrário a imunidade da organização internacional poderá ser posta em causa.

De facto, como afirmou pioneiramente o Tribunal Internacional de Justiça em 1953¹³¹, pouco sentido faria conceber um sistema internacional, no qual intervêm as organizações internacionais, que visasse amplamente a garantia de axiologias como a liberdade e a justiça a toda a pessoa humana, quando a própria organização internacional não assegurasse tais direitos aos seus funcionários e agentes. Foi nessa conformidade que se estabeleceu uma jurisprudência pacífica sobre o tema, designadamente que a imunidade de jurisdição apenas é consentida caso o funcionário tenha meios alternativos de resolução de litígios que protejam efetivamente direitos e garantias dos funcionários, em consonância com a DUDH, o PIDCP ou a CEDH.

Foi nesse mesmo sentido que um tribunal do trabalho belga, em 2003, no caso *Siedler v. União da Europa Ocidental*¹³², ignorou a imunidade judicativa das organizações internacionais conferida pelos atos instituidores e os acordos de sede, devido a preocupações de defesa dos direitos humanos. De facto, aquele tribunal julgou que o sistema interno de justiça da primitiva União da Europa Ocidental (UEO)¹³³, não oferecia uma tutela jurisdicional efetiva para a resolução de litígios e para a garantia de um processo justo e equitativo. Assim, o tribunal considerou que a proibição de acesso às jurisdições nacionais em consequência da imunidade de jurisdição da organização era incompatível com o n.º 1 do artigo 6 da CEDH. Nessa esteira, tal entendimento jurisprudencial é deveras notável, tendo em conta

¹³¹ Parecer Consultivo de 21 de dezembro de 1953, “*Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal*”, disponível em www.icj-cij.org.org.

¹³² Vide *Siedler c. Western European Union*, Brussels Labour Court of Appeal (4th chamber), 17 September 2003, *Journal des Tribunaux* (2004), 617, ILDC 53 (BE 2003).

¹³³ Foi uma organização de defesa europeia, estabelecida pelo Tratado de Bruxelas em 1954. Em Março de 2010, foi anunciada a sua dissolução em consequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 2009, que acabou por ocorrer no dia 30 de Junho de 2011.

que um tribunal nacional recusou a imunidade de jurisdição de uma organização internacional relativamente a questões administrativas laborais, não porque a instituição não providenciou por meios alternativos de resolução de litígios, mas antes porque os meios disponíveis não estavam em conformidade com os requisitos dispostos no referido n.º 1 do artigo 6 da ECHR, assim como interpretado pela jurisprudência dos casos *Beer c. Regan* e *Waite c. Kennedy*.¹³⁴

Com efeito, o tribunal nacional belga em causa indagou se o sistema interno de justiça dentro da UEO oferecia todas as garantias inerentes à tutela jurisdicional efetiva e a um processo equitativo e justo, mas encontrou, todavia, várias deficiências: não existia disposições com vista a execução de decisões proferidas pela instância de recurso da UEO ¹³⁵, não houve audiência pública, nem a publicidade das decisões foi garantida; os membros da comissão de recurso eram nomeados pelo Conselho intergovernamental da UEO por um curto período de tempo (dois anos), o que criou uma ligação excessivamente estreita com a própria organização. Assim, o tribunal concluiu que o estatuto do pessoal da UEO não oferecia todas as garantias inerentes à noção de processo equitativo, sendo que a restrição de acesso aos tribunais nacionais em virtude da imunidade jurisdicional da UEO era incompatível com o n.º 1 do artigo 6 da CEDH.¹³⁶

Este caso belga demonstra claramente que os tribunais nacionais estão cada vez mais não só a examinar a disponibilidade de um mecanismo de resolução alternativa de litígios, no seio do sistema interno de justiça, mas também procuram examinar se tais mecanismos são adequados tendo em

¹³⁴ Vide Olufemi, Elias, *The Development and Effectiveness of International Administrative Law: On the Occasion of the Thirtieth Anniversary of the World Bank Administrative Tribunal*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, p. 329-330.

¹³⁵ Vide *Siedler c. Western European Union*, cit. *supra* nota 132 para. 59: “Rien n'est toutefois prévu quant à l'exécution de ses décisions.”; para. 60: “[...] la publicité des débats n'est pas assurée, les audiences de la commission de recours sont secrètes [...] pas plus que la publicité des décisions.”; e para. 61: “Le mode de désignation et la courte durée du mandat comportent le risque que les membres de la commission soient trop étroitement liés à l'organisation. L'immovibilité est un corollaire nécessaire de la notion d'indépendance. Une possibilité de récusation garantie de l'impartialité n'est pas prévue”.

¹³⁶ Vide Reinisch, August, *The Immunity of International Organizations and the Jurisdiction of their Administrative Tribunals*, op. cit. p. 299-300.

conta os direitos humanos.¹³⁷ Foi também nesse sentido, que o Tribunal Administrativo da Organização Mundial do Trabalho (TAOIT) definiu um princípio em que todos os funcionários internacionais têm direito no mínimo a um recurso jurisdicional perante um tribunal administrativo, no caso de um litígio emergente com a organização internacional.¹³⁸

Pelo exposto, o ponto importante é que há uma clara evolução na jurisprudência dos tribunais nacionais no sentido de abandonar a visão tradicional da imunidade de organizações internacionais, que apenas decidiam com base nas disposições aplicáveis à imunidade sem considerar o impacto dos direitos humanos nas suas decisões. Assim, os tribunais nacionais procuram cada vez mais não só a disponibilidade de meios alternativos de proteção e resolução de litígios, mas também averiguam se tais meios são adequados a um processo justo e equitativo. Na verdade, esta perspetiva pode até ser vista como uma ameaça para os tribunais administrativos internacionais, contudo, tal escrutínio dos sistemas internos de justiça das organizações internacionais pelos tribunais nacionais deve ser concebido como a emergência de um diálogo jurisdicional que pode contribuir para o reforço dos direitos fundamentais, apoiando aqueles tribunais internacionais a reformar os seus próprios métodos de administração da justiça.¹³⁹

3. A demanda das organizações internacionais perante a justiça

O facto de as organizações deterem uma personalidade jurídica própria, podendo desenvolver atividades que podem lesar ou causar prejuízos a diferentes sujeitos jurídicos, leva a afirmação de um verdadeiro princípio da

¹³⁷ Vide ainda os Acórdãos: *Energies nouvelles et environnement v. Agence spatiale européenne*, Civ. Bruxelles (4e ch.), 1 dezembro 2005, Journal des tribunaux (2006), 171; *Hetzel v. EUROCONTROL*, Federal Constitutional Court, Second Chamber, 10 novembro de 1981, 2 BvR 1058/79, BVerfG 59, 63; NJW (1982), 512, DVBI (1982), 189, DOV (1982), 404.

¹³⁸ Vide caso *Chadsey c. Universal Postal Union*, ILO Administrative Tribunal, 15 October 1968, Judgment No. 122, UNJYB (1968), para 176, e caso *Rubio c. Universal Postal Union*, ILO Administrative Tribunal, 10 July 1997, Judgment No. 1644, para. 12.

¹³⁹ Vide Reinisch, August, *The Immunity of International Organizations and the Jurisdiction of their Administrative Tribunals*, op. cit, p. 305-306.

responsabilidade.¹⁴⁰ Ora, ao contrário das organizações não-governamentais, que são organizações transnacionais de direito interno, as organizações internacionais são antes sujeitos de direito internacional, com uma personalidade jurídica internacional e são, por isso, produtos de direito internacional, vinculando-se aos princípios fundamentais desse direito. Sendo coletividades de direito internacional, e conforme já cabalmente demonstrado, não se regem pela normatividade do Estado em que se encontram sediadas, tendo que dispor de um ordenamento interno que seja garantístico dos direitos e liberdades dos seus funcionários ou agentes à semelhança do que ocorre com a tutela jurisdicional interna.

A ordem jurídica internacional administrativa estabeleceu várias formas de resoluções de litígios para solucionar as contendas em que as organizações internacionais são partes. Dependendo do tipo de organização e da natureza do litígio em causa, os particulares podem tanto recorrer ao sistema interno da organização, como socorrer-se antes de uma entidade externa, como um tribunal administrativo ou uma instância arbitral.¹⁴¹

Tal última aceção revela-se, mormente, num contexto de contratação pública internacional das organizações internacionais. Nessa esteira, na resolução sobre contratos celebrados entre as organizações internacionais e particulares adotada em Oslo em 1977, o Instituto de Direito Internacional afirmou que tal contratação pública internacional deve providenciar por uma resolução de litígios por uma entidade independente. Três meios foram sugeridos: arbitragem institucional ou *ad-hoc*, recurso a um tribunal estabelecido por uma organização internacional ou recurso para os tribunais nacionais.

¹⁴⁰ Vide Martins, Margarida Salema Oliveira e Martins, Afonso Oliveira, *Direito das Organizações Internacionais*, op. cit., p. 305, que referem que este princípio determina que “as Organizações Internacionais se encontram juridicamente obrigadas a reparar os prejuízos causados a outros sujeitos jurídicos”.

¹⁴¹ A Convenção das Nações Unidas sobre Privilégios e Imunidades (CPIUN) dispõe no Artigo VIII com a epígrafe “Resolução de litígios”, Secção 29: “A organização das Nações Unidas deverá estabelecer meios adequados de resolução de: (a) os litígios decorrentes de contratos ou outros diferendos de direito privado em que as Nações Unidas sejam parte; (b) os litígios que envolvam qualquer funcionário das Nações Unidas que, em virtude da sua situação oficial, goze de imunidade, caso essa imunidade não tiver sido levantada pelo Secretário-Geral”.

Nesse sentido, a prática estabelecida de inclusão de cláusulas de arbitragem em contratos comerciais em que as organizações internacionais são partes, é uma solução pragmática que permitiu às organizações internacionais realizarem importantes negócios, da mais variada natureza, através de subcontratos com empresas comerciais e outras entidades do sector privado.¹⁴² A aceitação de tais cláusulas de arbitragem pelos vários sujeitos envolvidos, afigurou-se como a solução mais prudente tendo em conta a morosidade de um processo judicial, assim como à indisponibilidade de competência de qualquer tribunal judicial nacional, tendo em conta a proteção conferida pela imunidade judicativa.

Na verdade, embora a maioria dos contratos celebrados pelas Nações Unidas são resultado de concursos públicos, as reclamações e eventuais recursos que resultem de um determinado processo de adjudicação não são abrangidas pelas cláusulas de arbitragem que apenas vinculam adjudicante e adjudicatário, nem qualquer outro modo de resolução foi estabelecido. Assim, é claro que nas negociações de acordos comerciais com parceiros privados, as organizações internacionais acabam numa posição incomparavelmente mais forte que a outra parte.

Todavia, no âmbito do nosso estudo, necessitamos entender a responsabilização das organizações internacionais no contexto da sua própria ordem interna, isto é, a que se afirma, essencialmente, frente aos seus funcionários e agentes. Ora, no que toca aos funcionários e agentes contratuais, a diversidade de meios alternativos de resolução de litígios é ainda mais limitada que os sujeitos privados externos à organização. Porquanto, retirando os tribunais administrativos, que na prática servem mais como uma fase de recurso jurisdicional às questões já apreciadas no âmbito procedimental de garantia administrativa do sistema interno de justiça, a

¹⁴² A cláusula compromissória padrão deverá prescrever que “Any dispute, controversy or claim arising out of or relating to this Contract, or the breach, termination or invalidity thereof, shall, unless it is settled amicably by direct negotiation, be settled by arbitration in accordance with the UNCITRAL Arbitration Rules (...). The Parties agree to be bound by the arbitration award rendered in accordance with such arbitration, as the final adjudication of any such dispute, controversy or claim”, *Vide* Neumann, Peter, *United Nations Procurement Regime*, in Hilpold, Peter, Reinisch, August, *Völkerrecht, Europarecht und internationales Wirtschaftsrecht*, Frankfurt am Main: Peter Lang, 2008, p. 71.

resolução de controvérsias com funcionários é deveras circunscrita, mesmo tendo em conta a diversidade de organizações internacionais existentes no mundo.

No contexto do sistema interno de justiça, a disponibilidade de um meio alternativo de litígio às impugnações administrativas, na forma de tribunais administrativos, visa assegurar uma interpretação e aplicação uniforme, coerente e imparcial do direito interno da organização internacional. A jurisdição dos tribunais internacionais administrativos é vista como complementar à imunidade que a organização internacional goza. Esta correlação é geralmente considerada como a consequência de um objetivo político de providenciar aos funcionários um acesso à justiça com vista a fazer valer os seus direitos laborais surgidos no contexto do direito interno da organização. Esse objetivo é também cada vez mais visto como uma exigência jurídica decorrente de obrigações resultantes dos tratados que vinculam as organizações internacionais, bem como resultado de obrigações de direitos humanos relativas ao acesso à justiça.¹⁴³

4. O sistema interno de justiça das organizações internacionais

Conforme cabalmente sustentado *supra*, o funcionamento de cada organização é regulado por normas e princípios próprios e que são, de certo modo, retirados à jurisdição e à autoridade do Estado onde a organização está sediada. Com efeito, as relações jurídicas desenvolvidas entre as organizações internacionais e os seus agentes são regidas em exclusivo pelas regras adotadas no seu seio, formando consequentemente um sistema jurídico próprio, no qual se inclui o sistema interno de justiça. Tal sistema administrativo de justiça visa dirimir os conflitos que surgem no desenvolvimento de tais relações jurídicas, designando-se por contencioso da função pública internacional¹⁴⁴. Contudo, previamente a esta fase contenciosa perante os tribunais administrativos internacionais, uma fase

¹⁴³ Reinisch, August, *The Immunity of International Organizations and the Jurisdiction of their Administrative Tribunals*, op. cit., p. 285-286.

¹⁴⁴ Vide Patrão, Afonso, *O Tribunal Administrativo das Nações Unidas*, op. cit. p. 639-640.

informal (constituída por meios alternativos de litígios como os Provedores de Justiça e os mediadores que possuem um curriculum individual que se pauta pela competência e imparcialidade, com vista a um auxílio equitativo aos funcionários), assim como uma fase formal imprescindível de impugnação administrativa, assumem particular relevância.

Nessa conformidade, à imagem do que acontece na fase de garantia administrativa nacional, quando um funcionário internacional reclama de um ato administrativo ou recorre hierarquicamente de uma decisão da administração, esta será examinada e apreciada por outros funcionários do departamento de direito administrativo ou dos serviços jurídicos dessa mesma organização.¹⁴⁵ Em abono da verdade, a maioria das organizações internacionais, para além de dispor nos seus quadros de uma série de juristas especialistas nesta área particular, dispõem ainda de fundos para contratar advogados externos. Já os funcionários reclamantes (não sindicados) não detêm qualquer tipo de apoio no procedimento administrativo, nem existe, por regra, um serviço dentro da organização que procure defender os interesses do trabalhador alegadamente lesado.¹⁴⁶

Nesse mesmo sentido, numa fase já contenciosa, também não existe a figura do apoio judiciário para a nomeação de um patrono, sendo que a representação em juízo poderá implicar custos na constituição de um mandatário, embora não se afigure obrigatória tendo em conta a normatividade adjetiva que regula o acesso a alguns tribunais administrativos internacionais. Embora não obrigatória, a constituição de mandatário pode ser crucial para uma defesa equitativa, principalmente para funcionários não juristas.

Todavia, não existe no âmbito do sistema interno de justiça, por regra, um pagamento de taxas de justiça, aferindo-se uma gratuidade no acesso à

¹⁴⁵ Podendo existir patentes conflitos de interesses que aumentam à medida da dimensão da organização, isto é, naturalmente, encontraremos mais conflitos de interesses e menos imparcialidade quanto menor for a organização e o seu respetivo quadro de pessoal.

¹⁴⁶ Contudo existe no sistema das Nações Unidas o *Office of Staff Legal Assistance*, ao contrário de outras organizações internacionais regionais, e/ou técnicas com orçamentos mais limitados.

justiça,¹⁴⁷ ao contrário do que acontece com a tutela jurisdicional efetiva nacional, que embora constitucionalmente consagrada, não dispõe sobre a gratuidade da mesma. Por isso, embora na prática a imparcialidade do sistema de justiça poderá estar em causa pelo facto de ser a própria organização a decidir questões que se levantam na sua ordem interna, e por ela própria criada¹⁴⁸, na teoria o sistema interno de justiça tem de se consubstanciar numa resolução de litígios de forma independente e autónoma com vista a tutelar direitos de forma justa e equitativa.

Na definição de uma legitimidade jurídica de determinado sistema interno de justiça deve-se considerar que não existe uma teoria no âmbito do direito administrativo das organizações internacionais que postule sobre direito processual (administrativo) internacional e, portanto, não existe nenhuma doutrina universalmente aceite sobre princípios processuais internacionais. Na ausência de tal teoria plenamente desenvolvida, os princípios fundamentais de direito processual administrativo das organizações internacionais baseiam-se mormente no direito consuetudinário e nos próprios estatutos e jurisprudência dos tribunais administrativos internacionais. Com efeito, as axiologias que hoje se consideram como aceites pelas organizações internacionais no âmbito do sistema interno de justiça são¹⁴⁹: i) o direito de acesso à justiça¹⁵⁰, e a consequente proibição da

¹⁴⁷ Vide e.g. Artigo IX (3) do Estatuto do Tribunal Administrativo do Fundo Monetário Internacional; houve no entanto situações em que tribunais administrativos internacionais condenaram partes vencidas em custas, não sendo contudo uma possibilidade que resulta dos estatutos desses tribunais, Vide Wellens, Karel, *Remedies against International Organizations*, Volume 21 de Cambridge Studies in International and Comparative Law, Cambridge University Press, 2002, p. 154.

¹⁴⁸ Aplicando-se aqui a máxima latina “*Tu patere legem quam ipse fecisti*”, isto é, “sofre as consequências da lei que tu próprio criaste”, expressão muito utilizada pela jurisprudência administrativa internacional, especialmente pelo TAOIT, que lhe confere um sentido próprio de princípio de direito administrativo das organizações internacionais.

¹⁴⁹ De acordo com o relatório do Conselho de Europa, no contexto do International Administrative Law Centre of Excellence “*Internal justice systems of international organisations legitimacy index 2014*”, p. 7 a 9, disponível em: http://www.coe.int/T/AdministrativeTribunal/Source/IJS_LegitimacyIndex2014_BrettonWoodsLaw.pdf (última consulta em janeiro 2016).

¹⁵⁰ Postula que todos têm o direito de acesso à justiça, sob a forma de um direito de acesso a um tribunal ou de um mecanismo independente e imparcial de resolução de litígios.

denegação da justiça; ii) O direito a um recurso¹⁵¹; iii) O princípio da igualdade de armas¹⁵²; iv) A clareza do direito¹⁵³.

Conforme aludimos, o sistema de justiça é composto por um procedimento informal, e um processo formal, que se consubstancia, respetivamente, numa fase de resolução alternativa de litígios, e numa fase administrativamente *graciosa* perante a organização e contenciosa perante um tribunal administrativo. Contudo, nem sempre tal distinção afere-se como fácil de discernir, sendo tarefa mais clara quando a própria organização internacional remete a jurisdição de questões administrativas para um tribunal externo e independente, como é o caso do TAOIT. Contudo, por vezes, as organizações internacionais dispõem de um tribunal administrativo que opera no próprio seio da organização e, por isso, uma distinção entre sistema interno de justiça composto por uma fase procedimental e uma fase processual, respetivamente administrativa e contenciosa, é mais difícil. Na nossa aceção, o sistema interno de justiça englobará tanto a fase informal de resolução alternativa de litígios, como a fase formal de garantia administrativa e a fase contenciosa.

Com efeito, os tribunais administrativos das organizações internacionais funcionam, principalmente, como última instância da resolução dos litígios laborais, isto é assume jurisdição apenas após o esgotamento das vias administrativas internas.¹⁵⁴ Na verdade, a instituição de tais tribunais não está dependente de um tratado constitutivo de direito internacional, porquanto

¹⁵¹ Considerado um direito fundamental ao abrigo do direito consuetudinário internacional da pessoa humana, *vide* Report of the Redesign panel on the United Nations system of administration of justice, United Nations General Assembly, A/61/2015, para 10, disponível em www.un.org, que refere “*when in the determination of ... his rights and obligations in a suit at law an individual is deprived of the right to appeal, this severely weakens the fairness of the procedure. International standards establish the right to ‘an effective remedy’, ‘the right to simple and prompt recourse, or any other effective recourse, to a competent court or tribunal’ and ‘the right to an appeal’.*”

¹⁵² A garantia de igualdade de armas num processo contraditório é reconhecido universalmente, sendo especialmente concebido como um elemento do conceito mais amplo de processo equitativo.

¹⁵³ As leis devem ser claras, por escrito sempre que possível, estáveis e acessíveis àqueles a quem ela se destina; tal clareza desempenha um papel crucial no exercício do direito de acesso à justiça dos funcionários, bem como para assegurar a igualdade de armas já referida.

¹⁵⁴ Com exceção das jurisdições administrativas da ONU. De facto, o “novo” sistema interno de justiça da ONU dispõe de um tribunal que aprecia litígios em primeira instância e um tribunal de recurso, conforme veremos melhor *infra*.

não deixam de ser um órgão da própria organização internacional, criado por regras internas e que cumpre funções de controlo da normatividade que regula as situações jurídico-administrativas surgidas no seio da organização.¹⁵⁵ A estrutura de um tribunal administrativo de uma organização internacional não cumpre um princípio geral de direito, nem obedece a uma qualquer axiologia fundamental genericamente estruturante, verificando-se antes que cada tribunal internacional administrativo assume uma diferente composição institucional, não existindo, teoricamente, dois tribunais análogos.

Numa perspetiva *ratione personae*, os tribunais administrativos são competentes para conhecer exclusivamente das reclamações propostas por funcionários ou antigos funcionários de organizações internacionais, seus representantes legais, cônjuges ou descendentes e até agentes internacionais em sentido estrito. Já *ratione materiae*, aquelas jurisdições administrativas internacionais são apenas competentes para dirimir questões relacionadas com o vínculo laboral, contratual ou estatutário, e as contribuições sociais pagas aos fundos de pensão administrados por aquelas organizações. Assim, é certo que tais jurisdições aplicam o direito administrativo próprio das organizações internacionais, como o estatuto dos funcionários, sem nunca esquecer princípios de direito internacional administrativo e de proteção do direito internacional da pessoa humana, e até “os princípios de direito genericamente reconhecidos sobre o controlo judicial de atos administrativos”.¹⁵⁶

Em suma, existe uma constante evolução nos sistemas internos de justiça das organizações internacionais. Embora, de um modo geral, os processos formais na maioria das organizações internacionais são quase idênticos atualmente como eram há vinte anos, houve mudanças consideráveis na

¹⁵⁵ Seguimos Lopes, Dulce, *Direito Administrativo das Organizações Internacionais*, p. 168, que refere que tais órgãos terão “mais atinências com o controlo de regras internas de funcionamento da organização internacional” que relativamente à “aplicação de direito internacional público geral”.

¹⁵⁶ Vide Lopes, Dulce, *Direito Administrativo das Organizações Internacionais*, op. cit., p. 169, que refere o artigo III do Estatuto do Tribunal do Administrativo do Fundo Monetário Internacional, que coloca tal princípio como parte integrante do direito interno da organização.

jurisprudência dos tribunais dessas organizações. Isso reflete-se mormente no *constitucionalismo* próprio da organização internacional fundado na administração pública nacional e seu específico direito administrativo (laboral). Com vista a tal demonstração, vamos seguidamente estudar alguns casos concretos de organizações internacionais, esmiuçando o sistema interno informal e formal destas, com vista a perceber se existem diferenças entre os vários sistemas para além das óbvias similitudes.¹⁵⁷

4.1 As Nações Unidas

A Organização das Nações Unidas (ONU) dispensa apresentações. Para os mais desatentos, trata-se de uma organização internacional para-universal, criada no pós segunda guerra mundial, atualmente composta por 193 países-membros tendo como fins primários a manutenção da paz e da segurança internacional, promovendo a cooperação e o desenvolvimento económico e social.¹⁵⁸

A ONU emprega cerca de 44.000 funcionários localizados nos diversos escritórios e representações, nas 15 agências especializadas, e nos vários fundos e programas. Com efeito, no âmbito do estudo dos sistemas internos de justiça, é evidente que a ONU se torna o alicerce essencial para concebermos o acesso à justiça dos funcionários internacionais no seio institucional. Porém, analisando os sistemas de justiça das várias agências especializadas e dos diversos fundos e programas das Nações Unidas, deparamo-nos com o facto de existirem procedimentos formais e informais díspares. No âmbito do nosso estudo iremos nos dedicar a análise do direito

¹⁵⁷ Iremos analisar o sistema da Organização das Nações Unidas, do Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, e a Organização Internacional do Trabalho. Tal escolha, deve-se mormente devido ao relatório do Conselho de Europa, no contexto do International Administrative Law Centre of Excellence “Internal justice systems of international organisations legitimacy index 2014”, p. 3-4, *supra* nota 151, que refere que as três primeiras organizações *supra* citadas são as que garantem um melhor sistema interno de justiça, sendo que a Organização Internacional do Trabalho - estranhamente tendo em conta os valores da proteção laboral que almeja garantir - está bastante aquém das demais, mas que iremos analisar dado a importância do TAOIT para inúmeras organizações internacionais para o qual estas conferem jurisdição.

¹⁵⁸ *Vide* artigo 1.º Carta das Nações Unidas.

administrativo emanado no seio do secretariado sediado em Nova Iorque, e do pessoal que exerce funções nas representações das Nações Unidas no mundo, como em Genebra, Viena e Nairobi.¹⁵⁹

Em 2006, o Secretário-Geral das Nações Unidas solicitou a um painel de peritos independentes para rever e oferecer recomendações no sentido de redesenhar o sistema de justiça da ONU, considerado por alguns como algo obsoleto. No relatório dirigido pelos peritos à Assembleia Geral da ONU, o painel afirmou que o sistema interno de justiça "*não é nem profissional nem independente (...) [e] é extremamente lento, com poucos recursos, ineficiente e, portanto, em última análise, ineficaz. Não cumpre muitos padrões básicos do processo equitativo estabelecidos em instrumentos internacionais de direitos humanos. Por todas estas razões, os funcionários da Organização têm pouca ou nenhuma confiança no sistema como atualmente existe.*"¹⁶⁰.

Palavras duras, que sujeitaram a Assembleia Geral da ONU a estabelecer um novo sistema de justiça, seguindo assim as recomendações do painel.¹⁶¹ O objetivo era reestabelecer um sistema que fosse independente, profissionalizado, célere, transparente e descentralizado, com maior ênfase na resolução de disputas através de meios informais e alternativos, previamente ao recurso formal contencioso.

O novo sistema de administração da justiça tornou-se operacional em 1 de Julho de 2009, criando em primeira instância um tribunal de contencioso administrativo¹⁶² (UN dispute tribunal - UNDT), e um tribunal de apelação ou de recurso (UN Appeal tribunal - UNAT). Foi assim substituído o Tribunal Administrativo das Nações Unidas¹⁶³ (TANU) que sozinho conhecia e julgava os pedidos relativos aos litígios laborais dos funcionários do secretariado da

¹⁵⁹ Assim, cerca de 8000 funcionários desempenham funções junto do secretariado e representações, e estão sujeitos ao sistema interno de justiça que neste ponto iremos analisar.

¹⁶⁰ Vide Report of the Redesign Panel on the United Nations system of administration of justice, UN doc.a/61/150, julho de 2006, para. 5, tradução nossa.

¹⁶¹ *Idem* para 152.

¹⁶² Traduz-se assim tendo em conta a terminologia francesa de *Tribunal du Contentieux Administratif*.

¹⁶³ Criado em 1949 através da Resolução da Assembleia Geral n.º 351-IV. de 24 de novembro.

ONU, como as condições estatutárias, de contratação ou ainda em relação às violações das regras do *Pension Fund*.

Ao contrário do que acontece hoje em dia, até 2009, o acesso à jurisdição do TANU era apenas possível após o esgotamento das vias internas, isto é, após uma impugnação administrativa do ato lesivo em causa perante o órgão executivo, que se identificava como um recurso hierárquico necessário.¹⁶⁴ O órgão executivo, *in casu* o Secretário-geral, era assistido por uma *Joint Appeals Boards*, composta por membros designados pelo Secretário-Geral e outro eleitos pelos próprios funcionários.¹⁶⁵

Com a referida reforma do sistema interno de justiça da ONU, estabeleceu-se um Conselho de Justiça Interna com vista a melhorar a integridade da organização e dos seus respetivos órgãos internos de justiça, objetivando assegurar a independência, o profissionalismo e a responsabilidade no referido sistema de administração da justiça.¹⁶⁶ Mais especificamente, o Conselho de Justiça Interna analisa candidatos para a posição de juiz nos tribunais administrativos da ONU, elabora um código de conduta para os juízes, e avalia os progressos na implementação do redesenhado sistema de justiça. O Conselho é composto por cinco membros, incluindo dois representantes dos funcionários e do *management*, e dois juristas independentes, um proposto pelos funcionários e a outro pela administração.

¹⁶⁷

O Tribunal do Contencioso Administrativo das Nações Unidas¹⁶⁸ criado no âmbito do novo sistema de administração de justiça da ONU tornou-se operacional em 1 de Julho de 2009 e, na prática, substituiu a antiga *Joint Appeals Boards* e o *Joint Disciplinary Committees*, enquanto comissões de garantia administrativa compostas por funcionários. Tal jurisdição afere-se

¹⁶⁴ Vide artigo 6.º do antigo Estatuto do TANU.

¹⁶⁵ Que se pode traduzir como Comissão Paritária de Recurso; Vide para mais amplos esclarecimentos sobre tal comissão Patrão, Afonso, *O Tribunal Administrativo das Nações Unidas*, op. cit., p. 669-670.

¹⁶⁶ Resolução da Assembleia Geral da ONU n.º 62/228, 6 fevereiro de 2008, A/RES/62/228, para. 35, designado em inglês por *Internal Justice Council*.

¹⁶⁷ Idem para. 36-37.

¹⁶⁸ Designado em inglês por *UN Dispute Tribunal* e em francês por *Tribunal du Contentieux Administratif des Nations Unies*.

como um tribunal de primeira instância e aprecia queixas e reclamações apresentadas por funcionários, no ativo ou não, contra atos administrativos que consideram contrários às condições laborais ou contratuais. Nessa esteira, ao contrário do que acontece com a maioria dos sistemas internos de justiça das outras organizações internacionais, a reclamação de decisões administrativas não são efetuadas de forma procedimental perante um gabinete jurídico ou perante uma divisão de recursos humanos.

Com este Tribunal do Contencioso Administrativo, as decisões institucionais lesantes dos direitos laborais são imediatamente contestadas perante uma jurisdição independente, composta por juízes nomeados pelo Conselho de Justiça Interna, passando a realizar audiências e emitindo decisões vinculativas. Com esta inovadora primeira instância de resolução contenciosa das controvérsias, a ONU passou de um sistema afirmado por muitos como obsoleto e parcial,¹⁶⁹ para um sistema vanguardista de tutela jurisdicional administrativa, sem qualquer necessidade de esgotamento dos meios administrativos internos, designadamente impugnações administrativas através de recursos hierárquicos necessários.¹⁷⁰ O Tribunal opera através de três juízes a tempo inteiro, localizados em Nova Iorque, Genebra e Nairobi, junto com dois juízes a tempo parcial trabalhando em outros escritórios¹⁷¹, sendo competentes para apreciar litígios administrativos de várias organizações internacionais dentro do sistema da ONU.¹⁷²

Por outro lado, o novo sistema de administração da justiça veio criar um Tribunal Administrativo de Recurso (UNAT), para o qual se recorre das decisões proferidas em primeira instância pelo Tribunal do Contencioso Administrativo (UNDT).¹⁷³ O UNAT é competente para conhecer e julgar recursos de acórdãos do Tribunal da Agência das Nações Unidas para os Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA), e das decisões

¹⁶⁹ Vide Report of the Redesign Panel on the United Nations system of administration of justice, UN doc.a/61/150, julho de 2006, para. 5, a título de exemplo.

¹⁷⁰ Convém ainda referir que, para facilitar a transição do antigo para o novo sistema, o Tribunal do Contencioso Administrativo também passou a decidir processos atribuídos aos primitivos *Joint Appeals Boards*, *Joint Disciplinary Committees* e ao antigo TANU.

¹⁷¹ Vide Artigo 4.º e 5.º do Estatuto do Tribunal de Contencioso Administrativo.

¹⁷² Vide jurisdição do Tribunal do Contencioso Administrativo em: <http://www.un.org/en/oaj/dispute/jurisdiction.shtml>, última consulta em janeiro de 2016.

¹⁷³ Vide Artigo 1.º do Estatuto do Tribunal de Recurso.

tomadas pelo Comité Permanente agindo em nome da UNJSPF e por outras entidades públicas internacionais que aceitaram a jurisdição da UNAT.¹⁷⁴ As decisões do UNAT são finais e não são passíveis de recurso¹⁷⁵, podendo todavia haver excepcionais circunstâncias superviventes que podem ser trazidas a um processo já julgado, mas nunca no prazo superior a um ano¹⁷⁶.

No primitivo sistema de administração da justiça, os funcionários da ONU podiam constituir um advogado externo para a representação perante o sistema interno de justiça, mas podiam também solicitar a assistência de um Painel composto por funcionários voluntários. Contudo, tais funcionários, na sua grande maioria, não tinha formação jurídica pelo que o sistema de acesso ao direito via-se de certa forma adulterado.¹⁷⁷ Nessa conformidade, a ONU substituiu tal Painel pelo Gabinete de Assistência Jurídica¹⁷⁸, que se consubstancia num conjunto institucional profissionalizado que fornece conselhos jurídicos de forma gratuita na sede das Nações Unidas e por outros funcionários juristas situados noutros escritórios. Aquele Gabinete providencia advogados *pro bono* e juristas das Nações Unidas aos funcionários partes em litígios laborais, sendo que, todavia, podem recusar conceder representação quando o Gabinete conceber que as pretensões individuais não merecem tutela jurisdicional.¹⁷⁹

No mais, o facto de o novo sistema dispor de duas instâncias jurisdicionais, não significa que deixou de existir (por completo) a fase de garantia administrativa perante o próprio órgão executivo. De facto, terá de existir primeiramente uma impugnação de um ato administrativo, 60 dias após a notificação da decisão impugnada, com vista a uma avaliação final por parte

¹⁷⁴ Que atualmente incluem a Organização Internacional da Aviação Civil (ICAO), o Tribunal Internacional de Justiça (TIJ), a Organização Marítima Internacional (OMI), a Autoridade Internacional para os Fundos Marinhos (ISA) e o Tribunal Internacional do Direito do Mar (ITLOS).

¹⁷⁵ Vide Artigo 10.º n.º 6 do Estatuto do Tribunal de Recurso.

¹⁷⁶ Vide Artigo 11.º do Estatuto do Tribunal de Recurso.

¹⁷⁷ Report of the Redesign Panel on the United Nations system of administration of justice, UN doc.a/61/150, julho de 2006, para. 106.

¹⁷⁸ Designado em inglês por *Office of Legal Assistance*, sendo que antes da reforma de 2009, a ONU garantia uma representação e uma assistência jurídica *pro bono* aos funcionários através de um *Panel of Counsel*.

¹⁷⁹ Para mais amplas considerações sobre o Gabinete de Assistência Jurídica Vide Resolução da Assembleia Geral da ONU n.º 62/228, 6 fevereiro de 2008, A/RES/62/228, para 12 a 21.

da administração e que resultará no ato final que produzirá efeitos na esfera jurídica do funcionário. Esta avaliação inicial, que normalmente deve ser concluída no prazo de 45 dias (30 dias para a sede em Nova Iorque), implica uma avaliação objectiva e fundamentada, a fim de examinar se a decisão impugnada foi realizada de acordo com as regras e procedimentos. Na verdade, o objetivo desta impugnação é dar uma oportunidade ao órgão executivo de corrigir-se por eventuais erros de apreciação, ou fornecer resoluções de litígios informais, e assim reduzir o número de casos que são apresentados ao UNDT. Por outro lado, esta impugnação administrativa não é necessária caso a decisão impugnada diga respeito à imposição de uma medida disciplinar, ou caso tenha sido tomada pela administração com base no parecer de um perito ou consultor, tal como o Conselho Consultivo, sobre pedidos de indemnização. Em tais casos, a impugnação pode ser efetuada diretamente no UNDT.¹⁸⁰

Os funcionários do secretariado da ONU dispõem ainda de importantes meios informais de resolução de litígios, designadamente, o Gabinete do Provedor de Justiça, composto pela Divisão de Mediação e pelo Provedor de Justiça. Tal Gabinete atua como um recurso independente, neutro e confidencial para os trabalhadores que procurem a resolução informal ou alternativa de litígios surgidos no local de trabalho, incluindo conflitos entre colegas.¹⁸¹

Pelo exposto, parece manifesto que o atual sistema de resolução dos litígios dos funcionários da ONU tem na sua gênese uma verdadeira tutela jurisdicional efetiva, próximo do que acontece no contexto nacional. Destarte, é apodítico que este novo sistema interno de justiça da ONU abandonou a conceção clássica que acompanhou o direito administrativo das organizações internacionais ao longo da sua evolução, e que obrigava a um prévio esgotamento das vias administrativas internas, para depois fornecer uma única instância jurisdicional administrativa. Embora a ainda curta atividade do novo sistema não permita uma avaliação muito rigorosa do verdadeiro alcance

¹⁸⁰ Vide jurisdição do UNDT em www.un.org/en/oaj/dispute.

¹⁸¹ Para amplo enquadramento, Vide *United Nations Ombudsman & Mediation Service* disponível em <http://www.un.org/en/ombudsman/>.

prático deste regime, é certo que adota uma tramitação deveras diferente da maioria das organizações internacionais, pelo que é mister salientar o seu carácter progressivo e inovador.

4.2O Tribunal Administrativo da Organização Internacional do Trabalho

A Liga das Nações, criada em 1927 e dissolvida em 1946, embora um insucesso nos seus objetivos permanentemente duradouros, deixou-nos um importante legado que funcionou com alguma eficiência durante a sua existência, designadamente o seu Tribunal Administrativo.

Este Tribunal não só esteve ao serviço das Ligas das Nações, mas também da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que já existia desde 1919. Um dos aspetos positivos da Liga das Nações, foi a manutenção do Tribunal e a sua transferência em 1946, para a OIT, que entretanto se tinha tornado uma agência especializada da recém-criada ONU. A OIT, que foi mormente fundada para definir e proteger os direitos dos trabalhadores no mundo e promulgar normas internacionais laborais, foi, com efeito, o congruente destino para o Tribunal (TAOIT). A OIT opera através de um modelo colaborativo distinto, que envolve governos, trabalhadores e empregadores no desenvolvimento de uma política internacional do trabalho, sendo que emprega, atualmente cerca de 2.700 funcionários em todo o mundo.¹⁸²

Em 1949, durante a trigésima segunda sessão da Conferência Internacional do Trabalho, o Estatuto do Tribunal Administrativo da OIT foi alterado para permitir que outras organizações internacionais reconhecessem a jurisdição do Tribunal.¹⁸³ Atualmente, outras organizações internacionais como a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), o Instituto Europeu de Patentes (EPO), a Organização Meteorológica Mundial (OMM), ou ainda, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), entre outras¹⁸⁴,

¹⁸² Vide "About ILO" www.ilo.org.

¹⁸³ *In casu* parágrafo 5.º do artigo II do Estatuto do Tribunal Administrativo da OIT.

¹⁸⁴ Ainda UNESCO, UIT, OMC, EUROCONTROL, CERN, EFTA, ou INTERPOL, entre outros.

remetem os litígios administrativo-laborais para a jurisdição do Tribunal Administrativo da OIT. Questão interessante é que a própria ONU no passado, atendendo a questões logísticas, financeiras e económicas, acabou por ceder a competência ao TAIOT quanto aos litígios que envolviam funcionários das Nações Unidas que desempenhavam funções na Europa, ou seja, a ONU submeteu-se à jurisdição plena do TAOIT.¹⁸⁵

O Tribunal é composto por sete juízes, cada um dos quais deve deter uma nacionalidade diferente, o que já acontecia no primitivo Tribunal de Justiça da Liga das Nações. Tais magistrados são nomeados pela Conferência Internacional do Trabalho sobre a recomendação do Conselho de Governadores da OIT para um mandato renovável de três anos. O Tribunal reúne duas vezes por ano, na primavera e no outono, durante três semanas, na sede da OIT em Genebra. Durante cada sessão, o tribunal produz cerca de cinquenta sentenças, sendo que as decisões são tomadas por juízes constituídos em painéis de três membros, deliberando por maioria de voto.¹⁸⁶

Quanto à admissibilidade, um pedido só o será na medida em que ele vise uma decisão administrativa, que pode ser expressa ou implícita. Uma decisão administrativa é entendida como uma decisão que foi tomada unilateralmente pela administração, que tem consequências nas esferas jurídicas do sujeito privado. Nessa esteira, o esgotamento das vias administrativas internas é uma condição essencial para a admissibilidade de qualquer petição perante o Tribunal¹⁸⁷, independentemente da organização internacional que remeta para tal jurisdição.¹⁸⁸ Por "*esgotamento dos recursos internos*", entende-se a utilização de todas as vias de recurso que a organização prevê até à tomada de uma decisão final.

No contexto da OIT, a reclamação formal passa por uma análise do recurso hierárquico necessário pelo Departamento de Desenvolvimento dos Recursos Humanos e pelo Conselho Consultivo e de Recurso, cabendo a decisão final

¹⁸⁵ Vide Patrão, Afonso, *O Tribunal Administrativo das Nações Unidas*, op. cit. p. 690-691.

¹⁸⁶ Vide artigo III, IV e VI do Estatuto do Tribunal Administrativo da OIT.

¹⁸⁷ Vide artigo VI.º do Estatuto do Tribunal Administrativo da OIT.

¹⁸⁸ Com exceções no caso de uma decisão implícita de rejeitar um determinado pedido e que equivale a uma decisão final; O secretário/diretor-geral pode também autorizar que o funcionário intente a ação contenciosa sem antes esgotar as vias internas.

ao Diretor-Geral.¹⁸⁹ Assim, usualmente, o Regulamento do Pessoal prevê um procedimento de recurso administrativo (nem que seja jurisdicional perante o TAOIT), mas por vezes é possível usar procedimentos menos formais ou de resolução pacífica e alternativa dos conflitos para chegar a uma solução amigável do litígio. Nessa conformidade, no âmbito da OIT, as contendas laborais podem ser resolvidas de maneira informal, através do Escritório do Responsável das questões de Ética¹⁹⁰ e através do Mediador. O Responsável pelas questões de Ética fornece esclarecimentos e formações sobre as relevantes regras de Ética, aconselha os funcionários e os *managers* e realiza análises iniciais de queixas e reclamações.¹⁹¹ Já quanto ao Gabinete do Mediador, este fornece simplificação, formação e serviços de mediação num ambiente independente e informal. Os Mediadores salvaguardam a confidencialidade de todas as partes, matérias e sessões, oferecendo também os serviços de mais de 60 funcionários formados em mediação, atuando na sede e nos escritórios regionais.¹⁹²

Em suma, numa análise da sua estrutura e prática, o TAOIT parece carecer de certos atributos fundamentais de independência, o que é deveras indesejável tendo em conta a quantidade de organizações internacionais que remetem as suas questões à jurisdição do TAOIT. Destarte, a forma pela qual os juízes são selecionados, as condições do seu mandato, a aparente falta de procedimentos para a sua disciplina ou remoção, e a evidente falta de um verdadeiro direito de recurso aos funcionários, estão entre as características mais problemáticas. De facto, quanto à falta de recurso da decisão de primeira instância, tal não só prejudica os interesses diretos do funcionário, mas também pode ter implicações adversas para a independência do poder judicial. Ora, uma instância de recurso tem como função fornecer um controlo

¹⁸⁹ Vide Lopes, Dulce, *Direito Administrativo das Organizações Internacionais*, op. cit. p. 163-164 que seguimos de muito perto.

¹⁹⁰ Em inglês *Ethics Officer* e em francês *Responsable du Bureau des questions d'Éthique*.

¹⁹¹ Alguns destes mecanismos estão listados na *Office Directive on ethics in the Office*, de 17 de junho de 2009, IGDS Número 76, parágrafos n.º 17 a 20. Isso significa que as funções do responsável das questões de Ética não são um mecanismo *per se* de denúncia de violações disciplinares relativas a uma má conduta. O Responsável pelas questões de Ética pode, no entanto, apresentar o caso ao Departamento de Recursos Humanos, que irá determinar a instauração ou não de um processo disciplinar.

¹⁹² Vide *About Office of the Mediator* em www.ilo.org, e *Standards of Conduct for ILO Mediators* para mais amplo enquadramento, também disponível em www.ilo.org.

sobre o tribunal inferior para se certificar de que administra corretamente a lei substantiva e adere aos procedimentos adequados. Na verdade, com o conhecimento que as suas decisões não estão sujeitas a revisão, os juízes podem ser mais propensos em abusar do seu livre arbítrio, ou pelo menos a dar aparência de agir nesse sentido.¹⁹³ Tal é ainda mais preocupante tendo em conta a amplitude da sua jurisdição sobre a grande maioria das agências especializadas da ONU, e ainda quanto a organizações regionais com base europeia, como a EPO.

4.3O Banco Mundial

O Banco Mundial é uma organização internacional que se dedica à assistência técnica e financeira a países em via de desenvolvimento, objetivando prioritariamente o combate à pobreza e a promoção do crescimento econômico. O Banco Mundial emergiu do Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento criado nas Conferências de Bretton Woods em 1944, que também instituíram o Fundo Monetário Internacional e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (vulgo GATT). Desde a sua emergência, o Banco Mundial tem-se expandido a mais quatro instituições¹⁹⁴: a Associação Internacional de Desenvolvimento, a Sociedade Financeira Internacional, a Agência Multilateral de Garantia e o Centro Internacional para a Resolução de Disputas sobre Investimentos. Atualmente, o Banco emprega mais de 9.000 pessoas em mais de 100 escritórios no mundo inteiro, sendo composto por uma equipa multidisciplinar e diversificada de engenheiros e analistas financeiros, economistas, especialistas em políticas públicas e cientistas sociais espalhados pelo mundo, tendo como sede, porém, Washington.¹⁹⁵ A escolha desta organização internacional como caso concreto a analisar no presente estudo,

¹⁹³ Vide Reforma do TAOIT, Opinião preparada por Dr. Ian Seiderman, *Does the ILO Administrative Tribunal meet the standards of an independent and impartial judiciary?*, International Council of Jurists, Geneva, 12 novembro de 2002, disponível em: <http://www.ilo.org/public/english/staffun/info/iloat/seiderman.htm>. (última consulta em janeiro de 2016).

¹⁹⁴ Para além do já referido Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento.

¹⁹⁵ In “about us” www.worldbank.org.

deve-se ao facto do seu sistema de resolução de conflitos¹⁹⁶ ser bastante inovador, porquanto incorpora meios de resolução alternativos de litígios informais, e um processo formal que opera (apenas) contenciosamente junto do tribunal administrativo do Banco Mundial.

Na verdade, as resoluções alternativas de litígios, designadamente, os serviços de um provedor de justiça interno, a mediação ou ainda a assistência e avaliação de reclamações por uma comissão de funcionários, são os meios regra com vista a solução das contendas. Ao contrário do que acontece com outras organizações internacionais, não existe no Banco Mundial um sistema de procedimental formal, isto é, que obedeça a regras rígidas de esgotamento de procedimentos administrativos internos. De facto, o que acontece é que está incutido na organização a busca por meios alternativos de resolução de litígios: i) os *Respectful Workplace Advisors*, que fornecem aconselhamento confidencial entre pares (isto é colegas) sobre questões genéricas laborais; ii) os *Ombuds Services*, constituído por um Provedor de Justiça que fornece orientações confidenciais para ajudar o funcionário a identificar formas e opções de resposta às preocupações relacionadas com o trabalho; iii) *The Integrity Vice Presidency's*, que tem como função a investigação e auditoria interna de fraude e corrupção; iv) Os serviços de mediação que ajudam as partes em contenda através de um mediador neutro e imparcial a encontrar pontes que atenuem as diferenças entre aqueles, procurando soluções que sejam mutuamente aceitáveis, e mitigando litígios confidencial e informalmente, sendo que as partes controlam a vinculatividade do resultado; v) *The Office of Ethics and Business Conduct* que fornece orientações e aconselhamento sobre os direitos e obrigações dos funcionários ao abrigo do Código de Ética do Banco, sendo que também investiga questões de graves violações dos funcionários, com exceção das questões de fraude e corrupção.¹⁹⁷ Outros recursos importantes estão disponíveis para os funcionários lidarem com contendas laborais, incluindo a Associação de Funcionários, o *Personal and Work Stress*

¹⁹⁶ Havendo até uma designação especial para tal sistema: “*Conflict Resolution System*”.

¹⁹⁷ Para mais considerações sobre os sistemas informais de resolução de litígios do Banco Mundial, Vide Olufemi Elias, *The Development and Effectiveness of International Administrative Law: On the Occasion of the Thirtieth Anniversary of the World Bank Administrative Tribunal*, op. cit. p. 10 a 13.

Counseling Unit do departamento de serviços de saúde, e o *Office of Diversity Programs*.

Contudo, o Banco Mundial possui uma instância mais formal, que estabelece um procedimento de revisão por parte de um painel imparcial e independente composto por funcionários, designado por *Peer Review Services*.¹⁹⁸ Este procedimento assemelha-se mais ao que vigora noutras organizações internacionais no contexto de impugnação administrativa perante o órgão executivo. Estes serviços, que são compostos por funcionários voluntários, determinam se uma decisão tomada pelo Banco Mundial está conforme com as regras e condições laborais estabelecidas pela organização e, teoricamente, só estará ao dispor dos funcionários após não terem logrado resolver a contenda através dos meios informais alternativos já enunciados.¹⁹⁹

Já quanto ao processo formal, entendido como contencioso da função pública internacional, o Banco Mundial criou um bastante eminente Tribunal Administrativo. Geralmente, o Tribunal é composto por sete juízes independentes de diferentes Estados membros e aprecia casos apenas após os funcionários terem procurado a resolução de litígios através dos meios informais disponíveis. Contudo, quanto a processos disciplinares e de despedimento, os funcionários podem tramitar diretamente perante o Tribunal.²⁰⁰ As decisões do Tribunal são finais e irrecorríveis,²⁰¹ o que na verdade poderá constituir uma violação do direito a um processo equitativo, porquanto a falta de recurso não garante uma tutela jurisdicional efetiva plena, no sentido que toda a decisão jurisdicional é suscetível de pelo menos um recurso e que se consubstancia no princípio da recorribilidade.

Os acórdãos do Tribunal Administrativo têm frequentemente servido como importantes precedentes no campo do direito administrativo das

¹⁹⁸ Que em julho de 2009 substituiu o *Appeals Committee Office*.

¹⁹⁹ Os serviços decidem em painéis composto por três membros, que incluem tanto *managers* como não *managers*, sendo que os funcionários têm geralmente 120 dias para requerer a intervenção do painel; *Vide* *Peer Review Services* in www.worldbank.org.

²⁰⁰ *Vide* artigo II do Estatuto do Tribunal Administrativo do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, da Associação Internacional de Desenvolvimento e da Corporação Financeira Internacional.

²⁰¹ *Vide idem* artigo XI.

organizações internacionais. Tal consideração é patente na análise do corpo de decisões emanadas pelo Tribunal, sendo que existe um direito administrativo bem construído, e que serve muitas vezes para homogeneizar o direito da função pública internacional. Embora as decisões dos tribunais administrativos internacionais não tenham como fonte de direito principal a jurisprudência de outros tribunais, na prática, certos princípios administrativos acabam por ser delineados pelo tribunal administrativo do Banco Mundial, por dispor de vários mecanismos de reclamação e, mais recentemente, pela sua regulamentação sobre a ética e os conflitos de interesses, pelos vários painéis de inspeção que dispõe, e ainda pelos procedimentos sancionatórios que aplica em casos de corrupção.²⁰²

4.4 O Fundo Monetário Internacional

O FMI é uma organização internacional criada em 1944 na Conferência de Bretton Woods,²⁰³ como uma resposta coletiva à instabilidade econômica provocada pela Grande Depressão e pela Segunda Guerra Mundial. O FMI tem como atribuições principais promover a cooperação monetária global, garantir a estabilidade financeira, facilitar o comércio internacional, promover níveis elevados de emprego e crescimento econômico sustentável e reduzir a pobreza em todo o mundo. Assim, o FMI objetiva principalmente garantir a estabilidade do sistema monetário internacional, o sistema de taxas de câmbio e pagamentos internacionais que permite aos países (e os seus cidadãos) transacionar entre si. O mandato do Fundo foi atualizado em 2012 para incluir todas as questões macroeconômicas e financeiras do setor que respeitam a estabilidade global. O Fundo é uma relativamente pequena instituição internacional, composta por cerca de 2.400 funcionários, com a

²⁰² Vide nessa esteira Olufemi, Elias, *The Development and Effectiveness of International Administrative Law: On the Occasion of the Thirtieth Anniversary of the World Bank Administrative Tribunal*, op. cit., p. 11.

²⁰³ Formalmente criado em 27 de dezembro de 1945 por 29 países-membros e homologado pela ONU em abril de 1964.

maioria do seu corpo de funcionários compostos por economistas e especialistas em finanças.²⁰⁴

Em relação à resolução de litígios, enquanto corolário imprescindível do princípio da tutela jurisdicional efetiva no âmbito do direito administrativo das organizações internacionais, o Fundo dispõe de três processos formais para a resolução de conflitos com os seus funcionários: a revisão administrativa, uma comissão para as reclamações e o Tribunal Administrativo do FMI.²⁰⁵

O pedido de revisão administrativa permite a um funcionário obter uma revisão de uma decisão administrativa, impugnando, em primeiro lugar, perante o chefe de divisão e, seguidamente, se necessário, diante do departamento de recursos humanos. Tal pedido de revisão administrativa afigura-se como um “recurso necessário” para obter uma ato administrativo definitivo, e posteriormente solicitar a intervenção da comissão de reclamações.²⁰⁶

A Comissão de Reclamações é um órgão consultivo do Diretor-geral do FMI. Tal comissão circunscreve-se a um painel composto por três sujeitos neutros, designadamente um representante dos funcionários, um membro do pessoal designado pela Associação dos Funcionários²⁰⁷, e um membro do pessoal designado pela administração, sendo que um desses intervém enquanto presidente do painel. O referido presidente é selecionado pelo Diretor-geral, após consulta com a associação dos funcionários, tendo em conta a sua experiência e conhecimento jurídico, para intervir enquanto profissional independente.

A Comissão de Reclamações analisa e revê as queixas trazidas pelos funcionários, tendo por base alegadas violações das normas internas que regulam as condições laborais e que se consubstanciam no direito

²⁰⁴ Vide “About us” www.imf.org.

²⁰⁵ Tradução nossa do inglês, respetivamente, “Administrative review”, “Grievance Committee” e “IMF Administrative Tribunal”.

²⁰⁶ A não ser que a decisão contestada fosse efetuada diretamente pelo departamento dos recursos humanos ou pelo diretor-geral, Vide IMF General Administrative Order No. 31, sec. 6, 6.06 e 7.02, 2008.

²⁰⁷ Designado em inglês como Staff Association Committee, e que reveste uma natureza sindical à imagem do que acontece no âmbito nacional, sendo que tal membro designado não deixa de ser independente e neutro em relação à própria estrutura associativa.

administrativo próprio do Fundo. Caso o reclamante optar por ser representado por mandatário, um funcionário do gabinete jurídico representará o Fundo no procedimento gracioso. Nessa conformidade, se a Comissão de Reclamações considerar uma queixa "bem fundamentada, no todo ou em parte", pode providenciar pelo reembolso dos honorários dos advogados e outros custos eventuais.

A nível da tramitação processual²⁰⁸, embora na prática opere uma audiência pública, as alegações escritas são permitidas. Na referida audiência ambas as partes podem apresentar provas, arrolando e interrogando testemunhas. Finda a audiência, as partes geralmente expõem as suas conclusões por escrito, que se consubstanciam nas suas respetivas alegações. Após análise, a Comissão de Reclamações emite o seu relatório e recomendações ao Diretor-geral do FMI, sendo que este último emite uma decisão final.²⁰⁹

Quanto ao processo administrativo jurisdicional, vulgo contencioso, o FMI, estabeleceu um Tribunal Administrativo, que se afigura como a instância superior de revisão de decisões administrativas. O Tribunal Administrativo do Fundo foi criado em 1992, sendo composto por um presidente, dois membros associados, e dois suplentes. Assim, o tribunal é constituído pelo Presidente e por quatro juizes, que são juristas proeminentes com experiência em direito administrativo das organizações internacionais. Os membros não devem ter qualquer relação de trabalho anterior ou atual com o Fundo, devem ser nacionais de um país membro do Fundo no momento da sua nomeação e devem possuir as qualificações exigidas para o exercício de altas funções judiciais, ou ser jurisconsultos de reconhecida competência. Os membros são nomeados pelo Diretor-geral, após consulta com a Associação dos Funcionários e com o Conselho Executivo.²¹⁰

²⁰⁸ Optamos por não referir procedimental, porquanto os trâmites assemelham-se claramente a uma fase contenciosa, apenas afastando-se de um caráter jurisdicional pela ausência de verdadeiros juizes.

²⁰⁹ Vide IMF General Administrative Order No. 31, sec. 7.05.1, 7.05.3, 7.07 e 8, para mais amplos esclarecimentos sobre a Comissão de Reclamações do FMI (designado Grievance Committee) Vide Arnold M. Zack, Sarah Christie, e Chris de Cooker, Review of the International Monetary Fund dispute resolution system, Report of the External Panel, 27 novembro de 2001, p. 14 a 16.

²¹⁰ Vide artigo VII Estatuto do Tribunal Administrativo do FMI.

O Tribunal funciona como um órgão independente com jurisdição sobre a demanda por um funcionário que põe em causa a legalidade de um determinado ato administrativo final, que se consubstancia numa qualquer decisão individual ou regulamentar adotada pela administração do Fundo.²¹¹ A petição inicial para aquela jurisdição deve ser interposta no prazo máximo de três meses após ter esgotado todas as vias graciosas designadamente após ter obtido a decisão final da Comissão de Reclamações.²¹² Embora, o tribunal geralmente decide com base em alegações escritas, pode, no entanto, realizar audiências orais.²¹³ As suas sentenças são finais e não dão lugar a recurso.²¹⁴

Por fim, convém ainda referir que, no âmbito do sistema interno de Justiça o Fundo dispõe de um Gabinete do Provedor de Justiça que funciona como um sistema alternativo de resolução de litígios, estando à disposição dos funcionários para a resolução informal de litígios laborais surgidos no seio da organização. A tramitação perante o Gabinete é, contudo, voluntária, sendo que o recurso perante o Provedor de Justiça não se afigura como um pré-requisito necessário para um posterior processo judicial administrativo formal.²¹⁵

Pelo exposto, à imagem do que acontece com o Banco Mundial, o FMI apresenta um sistema algo inovador tendo em conta o sistema de justiça das demais organizações internacionais. É por isso sem surpresas que aparece nas posições cimeiras nas estatísticas efetuadas sobre a equidade dos vários sistemas de justiça internacionais.²¹⁶ Numa analogia entre o sistema de

²¹¹ *Vide idem* artigo II.

²¹² *Vide idem* artigos V e VII.

²¹³ *Vide idem* artigos V e VII. Para mais amplas considerações sobre o tribunal administrativo do FMI *Vide* Arnold M. Zack, Sarah Christie, e Chris de Cooker, Review of the International Monetary Fund dispute resolution system, Report of the External Panel, 27 de novembro de 2001, p. 16 a 19.

²¹⁴ *Vide* Artigo XIII do Estatuto do Tribunal Administrativo do FMI.

²¹⁵ O FMI tem ainda programas específicos geridos pelo departamento de recursos humanos que visam facilitar a prevenção de litígios e as suas eventuais resoluções, incluindo formadores de *managers*, um conselheiro especial sobre a diversidade dos funcionários e assessores contra o assédio, e ainda o gabinete de ética *Vide* Arnold M. Zack, Sarah Christie, e Chris de Cooker, Review of the International Monetary Fund dispute resolution system, Report of the External Panel, 27 de novembro de 2001, p. 20, 21 e 37.

²¹⁶ *Vide* International Administrative Law Centre of Excellence “*Internal justice systems of international organisations legitimacy index 2014*”, supra nota 151, p. 3.

justiça do FMI e outras organizações de vocação universal, que remetem na sua grande maioria para a jurisdição do TAOIT, é claro que este último apresenta maiores dificuldades, mormente pela falta de um verdadeiro recurso jurisdicional²¹⁷. Com efeito, é evidente que não podemos falar dos direitos e liberdades da função pública internacional de forma homogênea. Porquanto analisando o sistema do FMI, da ONU, do Banco Mundial, ou do TAIOT, é claro que todos dispõem de formas díspares quanto à efetivação de um direito de acesso à justiça dos seus funcionários. Uns tem uma tutela jurisdicional efetiva plena, embora disfarçada num misto de procedimento informal e formal e processo contencioso, sendo que outros continuam a ver negados um verdadeiro direito a um processo equitativo, designadamente no respeito pelo princípio da recorribilidade das decisões judiciais.²¹⁸

²¹⁷ Que o FMI consegue obter através da Comissão de Reclamações, que passa na verdade como uma primeira instância, com uma tramitação mormente *processual*.

²¹⁸ Que a ONU, o Banco Mundial e o FMI conseguem mais ou menos garantir, mas que o TAOIT manifestamente não logra fazer, tendo implicações para inúmeras organizações internacionais que concedem jurisdição ao TAOIT.

Capítulo IV

O funcionário do direito administrativo global?

Tradicionalmente, o estudo do funcionalismo público internacional era estudado no âmbito do direito administrativo internacional, surgido com a emergência do tribunal administrativo da Liga das Nações. Ainda hoje, tal revela-se (quase) pacífico em grande parte da doutrina que se dedica ao estudo do direito administrativo que extrapola o clássico princípio da territorialidade.²¹⁹ Nessa mesma medida, para certos autores, o direito administrativo internacional impõe restrições sobre o exercício de poderes pelas organizações internacionais *vis-à-vis* dos seus funcionários, providenciando por legitimidade e *accountability*²²⁰ no exercício de um *ius imperii* adaptado ao contexto das organizações internacionais. Porém, num entendimento contemporâneo, e perante a emergência de um direito administrativo global, tal entendimento poderá ser visto com um alcance diferente.

Destarte, entendendo o direito administrativo global como a convergência recíproca de vários ordenamentos jurídico-administrativos nacionais²²¹ e internacionais – entre o direito internacional administrativo, o direito administrativo internacional e o direito administrativo das organizações internacionais –, providenciando por uma regulação administrativa globalizada, pensamos nós que tal ramo poderá ter uma importância essencial na garantia de direitos e liberdades dos agentes das organizações internacionais. Neste ponto mais teórico da nossa dissertação, iremos analisar se, e até que ponto, os tribunais administrativos internacionais, enquanto jurisdições que garantem o acesso à justiça dos funcionários, podem garantir que certas axiologias fundamentais definidas pelo direito

²¹⁹ Vide supra nota 19, designadamente Prosper Weil, Benedict Kingsbury, Sabino Casesse, C.F. Amerasinghe, ou ainda Diogo Freitas do Amaral que consideram o estudo da função pública internacional no âmbito do direito administrativo internacional, ou no âmbito do direito administrativo substantivo.

²²⁰ Vide nessa esteira, Kryvoi, Yaraslau, *The Law Applied by International Administrative Tribunals: From Autonomy to Hierarchy*, op. cit., p. 272.

²²¹ Nesse sentido, Vide Prata Roque, Miguel, *A dimensão transnacional do direito administrativo*, op. cit. e.g. p. 515.

administrativo global sejam aplicáveis, designadamente, com vista a uma legitimidade e *accountability* daquelas jurisdições internacionais.

1. Enquadramento “global”

Com vista, ao desenvolvimento desta temática, convém primeiramente enquadrar em termos gerais o direito administrativo no contexto do mundo globalizado.²²² Nesse âmbito, com a inclusão dos Estados em ordens jurídicas supranacionais, emergiu um espaço de convergência transnacional de situações jurídico-administrativas. Atualmente, os vários sujeitos de direito internacional cooperam numa arena em que as fronteiras se mostram cada vez mais dissolvidas. Existe assim um manifesto sentimento de partilha e de pertença a um mundo multipolar em que se cruzam diversos sujeitos e atores com formas de atuação díspares. É nesse espaço feito do cruzamento entre diversos atores na arena global que se inclui o desempenho de funções administrativas por parte de organizações internacionais.²²³ Destarte, a administração dos Estados deixou de se circunscrever à concretização de políticas internas, passando a coabitar com desafios colocados por realidades administrativas contemporâneas geradas, em grande parte, por organizações internacionais, mas também por pessoas coletivas transnacionais de direito privado, e pelo reconhecimento recíproco e cooperação mútua administrativa entre Estados.

Foi nesse esteira que alguns juristas e professores da Universidade de Nova Iorque e outros juristas, designadamente italianos²²⁴, principiaram com reflexões conjugadas sobre o efeito do direito administrativo num mundo globalizado. Traçou-se assim, academicamente, a emergência de o direito administrativo global, mas que ainda hoje leva a entendimentos distintos,

²²² Dir-se-á primeiramente que a própria doutrina não está convencida da existência de um conceito “global” no direito. O que almejamos descrever neste ponto, será uma perspectiva própria e perfuntória, numa análise doutrinária, do direito administrativo global para, num segundo plano, assimilá-lo no contexto do funcionalismo internacional, nomeadamente quanto à tutela jurisdicional efetiva.

²²³ E por isso a necessidade do seu adequado enquadramento normativo; *Vide* Lopes, Dulce, *Direito Administrativo das Organizações Internacionais*, op. cit., p. 199.

²²⁴ Da escola de Nova Iorque temos Benedict Kingsbury, Nico Krisch, Richard Stewart, Jonathan Wiener, e na doutrina italiana, Sabino Cassese e Stefano Battini.

tendo sido enquadrado tanto como uma teoria, como uma certeza académica, mas sempre projetando conceptualizações divergentes.

Segundo, Benedict Kingsbury, Nico Krisch, e Richard B. Stewart, existem cinco tipos principais de regulação administrativa globalizada: i) a administração por organizações internacionais formais; ii) a administração baseada na ação coletiva de redes transnacionais da aplicação de acordos internacionais fundadas numa cooperação entre autoridades reguladoras nacionais, como o Comité da Supervisão Bancaria de Basileia; iii) administração realizada por entidades nacionais através da aplicação de tratados, de acordos ou de outros esquemas de cooperação; iv) a administração por acordos intergovernamentais-privados híbridos (por exemplo a *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* para a atribuição dos domínios); e v) a administração por instituições privadas investidas de funções de regulação - como a Agência antidopagem, ligada ao Comité Olímpico Internacional.²²⁵

Assim, nesse espaço administrativo passaram a intervir não só organizações internacionais, mas também esquemas nacionais, transnacionais ou internacionais de cooperação interadministrativa.²²⁶ Surgiu a necessidade de estabelecimento de um conjunto normativo homogéneo e coerente que visasse regular situações transnacionais administrativas, de tendência global e de fonte não estadual.²²⁷ Tal situação levou à emergência de uma regulação por sector proporcionada por normas de direito administrativo, com vista a reger interesses públicos gerais ou globais.²²⁸ O direito administrativo

²²⁵ Referindo que, na prática, muitos desses tipos de regulação sobrepõem-se ou combinam mutuamente, Vide Kingsbury, Benedict, Krisch, Nico, e Stewart, Richard B., *The Emergence of Global Administrative Law*, Law and Contemporary Problems, Vol. 68 No.3, Durham: Duke Law Publications, 2005, p. 20-23.

²²⁶ Vide Silva, Suzana Tavares da, *Um novo direito administrativo?*, op. cit., p. 19, que refere a existência de realidades administrativas novas, que assentam num sistema informal de rede como o já referido Comité da Supervisão Bancaria de Basileia, em agências nacionais de regulação, designadamente, de natureza ambiental, em esquemas de administração privada híbrida intergovernamental, ou ainda em entidades privadas que exercem funções de interesse público.

²²⁷ Vide Roque, Miguel Prata, *A dimensão transnacional do direito administrativo*, op. cit., p. 859

²²⁸ Vide Sampaio, Jorge Silva, *O acto Administrativo pela estrada fora – os efeitos transnacionais do acto administrativo*, op. cit., p. 41-42, que refere relativamente a tal “regulação por setor” que centra-se em “normas de Direito Administrativo (por exemplo,

progrediu assim no sentido da sua transnacionalização, visando atualmente uma normatividade muito além das soberanias singulares, passando a acolher realidades que no passado se consubstanciavam em prerrogativas iminentemente estaduais, para as congregar hoje numa realidade atípica, que veste uma natureza globalizada.

Emerge assim o “projeto” de direito administrativo global que se inscreve num esquema de “*governance without government*” ou de “*cooperação sem soberania*”²²⁹, e que tem por fundamento a extensão do em áreas tais como a segurança, a proteção ambiental, a regulação bancária e financeira, a assistência aos países em desenvolvimento, as telecomunicações, o comércio de produtos e serviços, a propriedade intelectual, os standards laborais, os movimentos transfronteiriços de populações, incluindo os refugiados.²³⁰

Com efeito, as organizações internacionais surgem como estabelecedoras de políticas administrativas de cariz global e de aplicação no ordenamento interno dos seus Estados membros. Essa regulação efetuada por organizações internacionais poderá aferir-se como regulada pelo direito administrativo global, embora exista uma proliferação de sistemas regulatórios globais, pelo que o papel das organizações internacionais apenas será uma parte (importante) da governação global.²³¹ Como vimos, tal regulação formal operada por organizações internacionais é apenas um dos conjuntos de situações em que o direito administrativo global pode intervir. No âmbito do nosso estudo, iremos analisar o contexto do funcionalismo público internacional no âmbito do direito administrativo global, nomeadamente através de uma análise do papel que tal ramo de direito tem

aquelas relativas a procedimentos administrativos e a participação de privados) e estabelecidas por uma variedade de fontes legais, que, muitas vezes, se afastam das tradicionais fontes do Direito Internacional Público, mas também do Direito Administrativo”.

²²⁹ Vide Silva, Suzana Tavares da, *Um novo direito administrativo?*, op. cit., p. 20, que refere respetivamente fórmulas de Rousseau e de Cassese.

²³⁰ Vide Sampaio, Jorge Silva, *O acto Administrativo pela estrada fora – os efeitos transnacionais do acto administrativo*, op. cit., p. 42-43, citando Cassese, Sabino, “*Il diritto amministrativo globale: una introduzione*”, in Sabino Cassese (Coord.) *Oltre lo Stato*, Bari-Roma: Laterza, 2006, p. 42 e ss.

²³¹ Em oposição Vide Silva, Suzana Tavares da, *Um novo direito administrativo?*, op. cit. p. 20 que não acredita que o direito administrativo global seja emanado por organizações internacionais.

nos sistemas internos de justiça, mais precisamente em relação aos tribunais administrativos.

2. O direito administrativo global no contexto das organizações internacionais e dos seus funcionários

Na sua origem hermenêutica, e conforme já exposto, o direito administrativo global tem um certo parentesco com a velha teoria do direito administrativo internacional como aplicável no âmbito das organizações internacionais e que floresceu desde a viragem do século XIX para o século XX. Tal concepção emergiu na sequência da criação dos primeiros serviços administrativos de organizações internacionais como a União Postal Internacional e a União Internacional de Telégrafos, o que levou a uma posterior assimilação que todo o direito administrativo produzido por tais instituições caberia no direito administrativo internacional.²³²

Perante a evolução do direito internacional e do direito das organizações internacionais, o entendimento alargou-se, intervindo outros atores no sistema regulatório *cosmopolita*, não podendo conceptualizar a ideia de um direito administrativo internacional restrito às organizações internacionais. Existem diferentes ramos de direito administrativo de pendor internacional e de pendor nacional, sempre com um objeto internacional ou transnacional, e que convergem reciprocamente emergindo num direito administrativo de pendor global.²³³

Ora, tendo em conta que, na nossa aceção, o direito administrativo das organizações internacionais regula as relações entre estas e os seus funcionários, convergindo reciprocamente num ramo de pendor global, este último só poderá reger, identicamente, tais situações jurídico-administrativo-laborais. Assim, atualmente o direito administrativo global não é mais que o

²³² Vide Kingsbury, Benedict, e Casini, Lorenzo, *Global Administrative Dimensions of International Organizations Law*, International Organizations Law Review 6, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 319–358, p. 327.

²³³ Vide Roque, Miguel Prata, *A dimensão transnacional do direito administrativo*, op. cit., p. 514 e p. 591-593.

desenvolvimento tanto do direito administrativo internacional, como do direito internacional administrativo, como do direito administrativo das organizações internacionais.²³⁴ Como direito administrativo internacional, o direito administrativo global tende em conectar-se e entrelaçar-se com o direito administrativo interno nacional, em vez de separar dele. Já com o direito internacional administrativo, o direito administrativo global regula as relações verticais entre as organizações internacionais e entes não-governamentais de direito privado, fora do contexto interno das organizações internacionais.²³⁵ Porquanto, este âmbito interno considera-se regulado pelo direito administrativo das organizações internacionais e apenas intervém no contexto do direito administrativo global no sentido da eficácia e legitimidade²³⁶ da atuação administrativa de tais instituições. Com efeito, o desenvolvimento de um direito administrativo global, parece ser uma combinação de vários fenómenos conectados. Por um lado, a de um direito administrativo internacional que afeta mais diretamente sujeitos privados no seio dos Estados. Por outro lado, a de um direito internacional administrativo que estende a sua esfera de aplicação a particulares que são sujeitos aos efeitos de decisões internacionais, embora não sejam funcionários internacionais.²³⁷

Enfatizamos no entanto que, mais do que um conjunto de regras positivas, o direito administrativo global deve ser entendido como um projeto normativo que postula a existência de uma plataforma de reflexão sobre os problemas do exercício da governação dita global. Conforme vimos, tal prática é exercitada por vários entes que se incorporam num sistema regulatório global, sendo que o direito administrativo global intervém com regras e procedimentos que pretendem assegurar que fenómenos normativos

²³⁴ Miguel Prata Roque fala ainda da convergência no direito administrativo global do direito administrativo transnacional, Vide Roque, Miguel Prata, *A dimensão transnacional do direito administrativo*, op. cit., e.g. p. 515-516.

²³⁵ Battini, Stefano, *International Organizations and Private Subjects: A Move Toward A Global Administrative Law?*, op. cit. p.29.

²³⁶ “A legitimidade é a dimensão, enquanto condição de vigência, em geral, do ato adotado, que permite de forma sustentável a partilha de projetos e a assunção de interesses em comum”, Vide Lopes, Dulce, *Direito Administrativo das Organizações Internacionais*, op. cit. p. 201. Quanto à eficácia da atuação administrativa das organizações internacionais neste contexto de “governança global” Vide idem p. 199.

²³⁷ Vide Battini, Stefano, *International Organizations and Private Subjects: A Move Toward A Global Administrative Law?*, op. cit. p.29.

pluralizados respondam a exigências administrativas elementares. O fenómeno do direito administrativo global abraça assim uma aproximação baseada no impacto das normas antes que sobre o seu conteúdo formal positivista, existindo uma verdadeira *desformalização* dos critérios de apreensão do fenómeno normativo, abandonando de certa forma a clássica teoria das fontes.²³⁸ De facto, o direito administrativo global assenta em fontes normativas informais, originárias de formas de associação transnacionais não institucionalizadas. Trata-se assim de um ramo jurídico que fomenta uma “convergência substantiva”, “procedimental e “processual” dos vários direitos administrativos nacionais, para depois visar uma aplicação de “normas e princípios comuns aos vários ordenamentos jurídicos estaduais”²³⁹, transacionais e internacionais.

Destarte, o direito administrativo global procura fortalecer a análise de questões operacionais e estruturais das organizações internacionais, como a produção de instrumentos normativos regulatórios sem força de tratado que se consubstanciam em orientações, boas práticas, boa governação, avaliações de políticas nacionais, e até em atividades consideradas de "soft law". Assim, o direito administrativo global permite contribuir para uma afirmação de uma ação eficaz na resolução dos renovados problemas que hoje se colocam no mundo global. Tal revela-se essencial para que as organizações internacionais não percam a sua importância no contexto regulatório global, evitando ver a sua relevância ser ofuscada por outros entes privados, transacionais ou internacionais que também atuam nesse espaço e que cada vez mais assumem um papel decisivo no fenómeno global.²⁴⁰

Com efeito, uma atuação administrativa eficaz²⁴¹ das organizações internacionais só poderá ser concretizável através da prossecução de uma

²³⁸ Mesmo sabendo que estão incluídas no seu campo de estudo fontes de direito internacional; Vide Kingsbury, Benedict, Krisch, Nico, e Stewart, Richard B., *The Emergence of Global Administrative Law*, Law and Contemporary Problems, op. cit. 29-30.

²³⁹ Vide Roque, Miguel Prata, *A dimensão transnacional do direito administrativo*, op. cit., p. 593.

²⁴⁰ Vide Lopes, Dulce, *Direito Administrativo das Organizações Internacionais*, op. cit. p. 199.

²⁴¹ Dulce Lopes fala em três variáveis das quais depende uma atuação eficaz das organizações internacionais: a confiança dos particulares; o grau de compromisso que os

boa administração, ou boa governança, que assegure que os problemas surgidos quer a nível interno *vis-à-vis* dos seus funcionários, quer a nível internacional, sejam resolvidos da forma mais adequada e com recurso aos instrumentos mais ajustados. A essa boa governança, acrescentam-se outras exigências e princípios gerais de direito administrativo, tais como o princípio da tutela jurisdicional efetiva, da participação procedimental, da transparência (procedimental, documental, fundamentação dos atos administrativos) do acesso aos documentos administrativos, da proporcionalidade²⁴², ou ainda outras axiologias fundamentais como a *accountability*²⁴³, o princípio da confiança dos particulares, o princípio da coordenação, o princípio da segurança jurídica ou o princípio da efetividade na atuação das organizações internacionais. Estes princípios sustentam solidamente a integração do direito administrativo das organizações internacionais num espaço mais amplo, que se consubstancia no direito administrativo global.²⁴⁴

O respeito por essas exigências axiológicas permite assegurar uma eficácia e uma legitimidade da atuação administrativa das organizações internacionais, no respeito por um conjunto de padrões normativos de *good governance*, não só perante Estados e outros entes coletivos, mas também perante particulares, nos quais os funcionários terão inevitavelmente de se incluírem. Esses padrões normativos ou axiologias fundamentais, prendem-se substancialmente com dimensões formais e procedimentais de atuação administrativa das organizações internacionais, quer do procedimento para a

Estados membros assumem no seio da organização; e o grau de envolvimento dos demais sujeitos de direito internacional que também se inserem neste espaço administrativo global. Idem p. 200.

²⁴² Seguimos, até este último, o elenco de princípios gerais destacados por Miguel Prata Roque que fala ainda de “princípio da fundamentação racional”, Vide Roque, Miguel Prata, *A dimensão transnacional do direito administrativo*, op. cit., p. 1047, para uma delineação de tais princípios Vide idem p. 887-918.

²⁴³ Vide Kingsbury, Benedict, e Casini, Lorenzo, *Global Administrative Dimensions of International Organizations Law*, op. cit., p. 320 que fala ainda em “*reason-giving*” e “*review*”, enquadrando-os como padrões normativos regulados pelo direito administrativo global, que providencia um aumento da eficácia e da legitimidade das atividades de algumas organizações internacionais; Vide ainda Kingsbury, Benedict, e Stewart, Richard B., *Legitimacy and accountability in global regulatory governance: the emerging global administrative law and the design and operation of administrative tribunals of international organizations*, in S. Flogaitis (coord.) *International Tribunals in a Changing World*, London: Esperia Publications, 2009, p. 8.

²⁴⁴ Vide Lopes, Dulce, *Direito Administrativo das Organizações Internacionais*, op. cit., p. 206, que descreve alguns destes princípios enunciados.

adoção de um ato, quer na forma como este é executado, ou ainda quanto aos meios disponíveis para a sua avaliação, revisão e reapreciação.²⁴⁵

Assim, em termos materiais, a legitimidade intervém particularmente enquanto condição de vigência de um ato administrativo adotado num determinado procedimento em que intervenha um funcionário ou agente. É nesta questão de legitimidade de atuação das organizações internacionais, que os conceitos, mecanismos e princípios de direito administrativo global podem ser essenciais quanto ao enquadramento e à justificação da sua ação administrativa perante os seus funcionários.²⁴⁶ Na nossa perspetiva, contudo, a relevância do direito administrativo global no contexto dos funcionários surge não só da eficácia e legitimidade da atuação administrativo-laboral da organização internacional perante o seu corpo funcional, mas demonstra ainda uma maior pertinência no contexto da legitimidade das jurisdições administrativas internacionais, enquanto instâncias de resolução de litígios que surgem entre aqueles entes.

3. A legitimidade dos tribunais administrativos internacionais

Os tribunais das organizações internacionais, enquanto parte integrante dos diferentes sistemas internos de justiça, são importantes contribuidores para a administração da governação global. Estes tribunais administrativos emitem decisões tendo como fontes jurídicas os contratos de trabalho dos funcionários, o estatuto dos funcionários, ofícios circulares e outras ordens internas, manuais de procedimento e práticas da organização, e outras fontes como os princípios gerais de direito. Assim, através das suas decisões sobre a utilização dessas fontes e as suas interpretações de princípios específicos, são produtores de matérias de direito administrativo global. Essa materialidade é diretamente relevante para os funcionários e para a administração das organizações internacionais. As decisões proferidas pelos tribunais administrativos são ainda relevantes, de forma indireta, para outras

²⁴⁵ *Idem* p. 206.

²⁴⁶ *Vide* Kingsbury, Benedict, e Stewart, Richard B., *Legitimacy and accountability in global regulatory governance*, *op. cit.*, p. 10.

instituições e órgãos jurisdicionais através do desenvolvimento de um *corpus juris* entre as diferentes organizações internacionais.²⁴⁷

Os tribunais administrativos têm ainda um grande impacto no auxílio ao aperfeiçoamento de conceitos de importância jurídica em geral, tais como a segurança jurídica, a revisão de decisões discricionárias, o dever subjetivo de cuidado para com a função pública internacional, e ainda questões de publicidade e transparência. Nessa mesma esteira, aqueles tribunais exercem o poder público na governação global e, portanto, estão cada vez mais sujeitos a questões organizacionais e operacionais (como a nomeação de membros, execuções de decisões e recursos, ou ainda audiências justas e equitativas com sentenças fundamentadas) que estão conformes aos padrões emergentes de direito administrativo global.²⁴⁸

Como qualquer outro modelo jurídico, o direito administrativo das organizações deverá ser legítimo. Contudo, enquanto organismos autónomos extraterritoriais e intergovernamentais, as organizações internacionais não têm o mesmo nível de legitimidade democrática que as entidades públicas nacionais.²⁴⁹ Destarte, é essencial assegurar no seio do ordenamento interno das organizações internacionais um princípio da efetividade, que vise a criação de mecanismos de monetização ou de avaliação que afirmem a boa governação da sua atuação e a legalidade dos seus atos. Por outro lado, é também fundamental garantir aos funcionários o acesso a efetivos e suficientes mecanismos administrativo formais e informais, e ainda judiciais, de revisão ou reapreciação de decisões proferidas. De facto, a criação de tribunais administrativos internacionais, que sindicam as pretensões de funcionários internacionais, não resulta de convenções ou dos atos instituidores, mas antes dos atos normativos internos das organizações internacionais. Assim, a questão da legitimidade no estabelecimento de tais jurisdições e das suas respetivas decisões, tornou-se um tema relevante, máxime tendo em conta as transformações políticas surgidas com a

²⁴⁷ Seguimos de muito perto os ensinamentos da doutrina da escola de Nova Iorque, *Vide* Idem p. 2.

²⁴⁸ Idem p. 2.

²⁴⁹ *Vide* Kryvoi, Yaroslau, *The Law Applied by International Administrative Tribunals: From Autonomy to Hierarchy*, op. cit., p. 276.

governança global. Nessa esteira, o Secretário Executivo do tribunal administrativo do Banco Mundial referiu que:

*“Os tempos estão a transformar-se rapidamente. As práticas que eram consideradas irrepreensíveis há vinte anos atrás, seriam altamente problemáticas hoje em dia, e poderiam dar razões aos tribunais nacionais para perfurar o véu de independência dos tribunais internacionais. O escrutínio público aumentou consideravelmente, e as exigências de transparência tornaram-se cada vez mais rigorosas (...) O direito administrativo internacional foi desenvolvido através da genialidade dos principais membros da comunidade jurídica internacional. O campo já não pode, no entanto, repousar unicamente na reputação de seus fundadores e sucessores.”*²⁵⁰

A ameaça dos tribunais nacionais considerarem-se materialmente competentes para questões administrativas das organizações internacionais, levantando assim a sua imunidade de jurisdição, ganha uma importância acrescida no contexto da legitimidade dos tribunais administrativos internacionais, principalmente quando as jurisdições internacionais não revelam um sistema de acesso à justiça justo, equitativo e imparcial²⁵¹. À imagem do que acontece com o novo sistema interno de justiça das Nações Unidas, existe uma pressão para incorporar jurisdições de recurso das decisões de primeira instância nos sistemas internos de justiça, assim como uma imparcialidade e independência na sua composição ou autonomia financeira e gestonária.

A própria questão da fonte de onde derivam as regras que tais instâncias administrativas internacionais pretendem aplicar tem uma relevância na

²⁵⁰ Vide Ziadé, Nassib, *The Independence of International Administrative Tribunals*, trabalho não publicado apresentado na Conferência do Tribunal Administrativo do Banco Mundial de 27 de março de 2007, p. 17, citado por Kingsbury, Benedict, e Stewart, Richard B., *Legitimacy and accountability in global regulatory governance*, op. cit. p. 14-15, tradução nossa.

²⁵¹ Vide e. g. Tribunal de Recurso de Bruxelas que negou imunidade ao Secretariado-Geral do Grupo de Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (Ac. de 4 de março de 2003), e do Tribunal de Trabalho de Bruxelas que negou imunidade à União da Europa Ocidental (Ac. 17 de setembro 2003), em ambos os casos, porque a organização internacional não possuía mecanismos internos adequados para resolver a reclamação. Remete-se para o ponto sobre a imunidade para mais amplos esclarecimentos.

concessão de legitimidade às operações de tais tribunais, porquanto, na prática, cabe apenas a estas jurisdições definir qual a fonte formal em que pretendem fundar-se.²⁵² Na verdade, um esclarecimento sobre as fontes de direito aplicáveis aos processos administrativos internacionais e o estabelecimento de uma hierarquia normativa, implica que o direito administrativo das organizações internacionais seja mais previsível, garantístico e legitimado.

Uma questão que se levanta neste âmbito, é o conceito jurídico de *reason-giving*, e que intervém como um fator daquela legitimidade dos tribunais administrativos.²⁵³ Nesse sentido, os tribunais estatuídos em Estados democráticos devem dar motivos jurídicos convincentes, pelo simples facto de os tribunais não serem democraticamente responsáveis. Com efeito, o *reason-giving* por um tribunal administrativo internacional permite justificar as suas decisões em função de uma normatividade pré-definida. O *reason-giving* poderá ser importante para moldar condutas e garantir expectativas normativas das partes (quer já tenham intervindo em litígios ou não), porquanto não existe no direito administrativo das organizações internacionais um conceito que vincule os tribunais administrativos internacionais numa jurisprudência (ou precedente) a seguir. É esse o efeito potencial que exige que esses tribunais se vejam como estatuidores de comportamentos futuros e de expectativas normativas, não simplesmente como ajustadores de situações passadas.²⁵⁴

Por outro lado, os tribunais administrativos internacionais são um exemplo importante da criação hierárquica de um mecanismo de *legal accountability* da proteção de direitos dos funcionários no seio de organizações internacionais enquanto entidades reguladoras globais.²⁵⁵ Essa exigência de *accountability* provém dos Estados membros ou do próprio secretariado das

²⁵² Vide Amerasinghe, Chittharanjan Felix, *The Law of the International Civil Service (As Applied by the International Administrative Tribunals)*, Vol I, op. cit. p. 109.

²⁵³ Para um amplo enquadramento do conceito de “*reason-giving*” Vide Enoch, David, *Reason-Giving and the Law* in Oxford Studies in Philosophy of Law, Leslie Green e Brian Leiter (Coord.), Oxford: Oxford University Press, 2011.

²⁵⁴ Seguimos o entendimento de Kingsbury, Benedict, e Stewart, Richard B., *Legitimacy and accountability in global regulatory governance*, op. cit. p. 17.

²⁵⁵ Vide Cassese, Sabino (coord.), *Global Administrative Law Cases and Materials*, op. cit. p. 61.

organizações internacionais que, por razões de eficácia, de "boa governação", ou de proteção de direitos, escolhem mecanismos internos de *accountability* para disciplinar o funcionamento da organização.²⁵⁶

Nessa esteira, a estrutura, prática e a evolução dos tribunais administrativos internacionais são sujeitos a uma influência construtiva no desenvolvimento do direito administrativo global. Além do trabalho prático de ajudar a dirimir litígios específicos dos funcionários, estes tribunais têm construído um crescente corpo de jurisprudência específica sobre questões do funcionalismo público internacional nas instituições internacionais, e que enriquecem a crescente jurisprudência geral do direito administrativo global²⁵⁷ sobre assuntos como a segurança jurídica, as uniões do mesmo sexo, a participação, a transparência, os mecanismos de revisão, a *accountability* e o respeito pelos valores básicos de direito público, incluindo o Estado de Direito. Os tribunais administrativos internacionais geram assim equilíbrios entre as exigências gerais na enunciação e aplicação de princípios fundamentais, e a necessidade de contextualização em ambientes institucionais ou socioculturais específicos.²⁵⁸ Destarte, as reformas na conceção e operações de tais tribunais são guiadas, em parte, por conceitos de direito administrativo global e normas que se baseiam na legitimidade e *accountability* na governação global. Com base nesta plataforma, os tribunais administrativos internacionais são uma fonte de experiência e, em alguns aspetos, um modelo para futuras tentativas de construir e legitimar mecanismos para a responsabilização das instituições internacionais, não só perante funcionários, mas também para com terceiros afetados direta e negativamente²⁵⁹.

²⁵⁶ Vide Kingsbury, Benedict, e Stewart, Richard B., *Legitimacy and accountability in global regulatory governance*, op. cit., p. 17-18.

²⁵⁷ Quanto a essa jurisprudência de âmbito global Vide Cassese, Sabino (coord.), *Global Administrative Law Cases and Materials*, Roma: Public Law, op. cit. p. 62.

²⁵⁸ Vide Kingsbury, Benedict, e Stewart, Richard B., *Legitimacy and accountability in global regulatory governance: the emerging global administrative law and the design and operation of administrative tribunals of international organizations*, op. cit. p. 18-19.

²⁵⁹ Cada vez mais, as organizações internacionais devem considerar formas de garantir uma *accountability* pelo impacto que as suas próprias ações ou dos seus agentes têm sobre os direitos e interesses de terceiros. Esta é uma implicação importante das decisões do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, no caso *Behrami* de 2007, que estatuiu que a ONU é responsável por qualquer ação negligente ou omissão por tropas de uma Força mandatada

Em jeito de súmula, afigura-se como necessário garantir uma juridicidade da atuação administrativa da organização internacional. Tal implica um respeito pelos princípios que legitimam a sua atuação perante os seus funcionários. Nessa conformidade, todas as atuações das organizações internacionais, e a consequente sindicabilidade de tais ações perante os tribunais administrativos internacionais, devem pautar-se pelo apreço de axiologias como o respeito pelos direitos humanos e direitos fundamentais, pela garantia de mecanismos adequados de defesa e de reação dos funcionários contra quaisquer atos lesivos da sua esfera jurídica, e pelo respeito dos princípios da igualdade, proporcionalidade e confiança legítima. Ora, o controlo efetivo do respeito por tais princípios, enquadra-se como um elemento essencial que integra a *accountability* das organizações internacionais, sendo que as jurisdições administrativas internacionais ganham aqui um papel fundamental nesse âmbito estatuidor. Esta abordagem substancial origina exigências de boa administração como a garantia de uma audiência prévia, de notificação de atos, de acesso a documentos administrativos, ou de acesso à justiça, sendo verdadeiros direitos dos interessados perante as organizações internacionais e seus tribunais administrativos.²⁶⁰

Nessa esteira, os princípios gerais enunciados, quando sejam aplicáveis a situações administrativas das organizações internacionais, serão obrigatoriamente contribuidores para a governação global e, por isso, o direito administrativo global poderá intervir neste domínio. Na verdade, este ramo jurídico poderá assumir uma relevância fundamental ao garantir uma eficácia à atuação administrativa das organizações internacionais perante os seus funcionários, providenciado por uma legitimidade e uma *accountability* de tais instituições, principalmente no que respeita aos influentes tribunais administrativos internacionais.

pelas Nações Unidas. O Tribunal decidiu, de forma controversa, que os civis/terceiros que foram feridos devem ter um mecanismo de ação direta contra a ONU. *Vide* Behrami c. France; Saramati c. França, Alemanha e Noruega, (2007) 45 EHRR SE10, in *Idem* p. 18.

²⁶⁰ *Vide* Reinisch, August, "Securing the accountability of international organizations" *Global Governance*, Vol. 7, 2001, p. 131-149, citado por Lopes, Dulce, *Direito Administrativo das Organizações Internacionais*, op. cit., p. 209.

Conclusões

A proliferação de organizações internacionais no ordenamento “global” leva a um necessário estabelecimento de novos mecanismos para lidar com problemas de coordenação, cooperação e coerência no contexto regulatório. Nesse sentido, as dificuldades das organizações internacionais manterem a sua neutralidade política e a necessidade de lidar com problemas globais de forma não convencional, implicaram que o papel e os padrões do funcionalismo público internacional fossem cada vez mais difíceis de definir e implementar.²⁶¹

Para permitir que a função pública internacional possa desempenhar as suas funções de forma cabal e agir em prol dos órgãos que manifestam a vontade da organização, é certo que um direito administrativo dinâmico terá de se estabelecer. Dinâmico no sentido que deverá regular todo o conjunto de situações em que os agentes internacionais intervêm e, por isso, fundado em fontes jurídicas diversas e influenciado por outros importantes ramos jurídicos. Nesse contexto, tentamos de antemão definir na presente dissertação qual o direito administrativo próprio da função pública internacional, assentando então que cabe ao direito administrativo das organizações internacionais regular as situações jurídicas dos agentes internacionais em sentido lato. Com efeito, tal regulação administrativa deve operar tanto num sentido substantivo e procedimental, como num contexto de tutela jurisdicional efetiva dos funcionários.

Como vimos, a aceção do direito administrativo das organizações internacionais como regulador de situações substantivas e adjetivas do funcionalismo público internacional poderá ser vista como falaciosa, tendo em conta que grande parte da doutrina define o direito administrativo internacional como regulador de tais situações jurídicas. Contudo, somos da opinião que o direito administrativo internacional deverá primeiramente provir de uma fonte interna, o que não acontece com o direito administrativo próprio da função pública internacional. De facto, a fonte do direito próprio da

²⁶¹ Vide Graham, Norman A., e Jordan, Robert S., *The International Civil Service: Changing Role and Concepts*, UNITAR, New York: Pergamon Press, 1980, p. 4.

organização internacional provém de convenções internacionais, que as instituem e a vinculam, de direito costumeiro internacional, ou ainda de princípios gerais direito internacional administrativo.

Destarte, o direito administrativo internacional destina-se antes a regular aspetos da administração interna estadual, relativamente a questões de cooperação administrativa internacional ou de atuação administrativa transnacional dos serviços públicos estaduais.²⁶² Não confundir com o direito internacional administrativo que, provindo de uma fonte internacional (por isso consubstanciado muitas vezes em tratados e convenções internacionais) visa regular situações jurídico-administrativas internas ou nacionais²⁶³, mas também, como vimos, transnacionais e internacionais²⁶⁴. É neste último escopo que concebemos que tal direito administrativo de fonte internacional poderá fundamentar substantiva, institucional e procedimentalmente o direito administrativo das organizações internacionais.

O facto de as organizações internacionais beneficiarem de uma imunidade judicativa em relação às disputas jurídico-administrativas com funcionários, implica que seja garantido à função pública internacional uma tutela jurisdicional efetiva no sentido de um acesso ao direito e aos tribunais para a defesa dos seus interesses legalmente protegidos. Assim, como vimos, as organizações internacionais providenciam por um sistema interno de justiça, que tem a sua emergência originária intimamente ligada ao Artigo VIII (Secção 29) da Convenção das Nações Unidas sobre Privilégios e Imunidades, o qual prescreve a necessidade de estabelecer "*meios apropriados*" de resolução de litígios laborais em que são partes os funcionários.

Tradicionalmente, a imunidade das organizações internacionais era absoluta, ou pelo menos funcional, porquanto os tribunais nacionais entendiam que os

²⁶² Seguimos então de muito perto Roque, Miguel Prata, *A dimensão transnacional do direito administrativo*, op. cit., p. 515.

²⁶³ Conforme referem os autores já supra enunciados; *Vide supra* nota 44-46.

²⁶⁴ *Vide* Roque, Miguel Prata, *A dimensão transnacional do direito administrativo*, e.g. p. 515.

litígios emergidos no seu seio, caíam fora das suas respetivas jurisdições.²⁶⁵ Porém, como vimos mais recentemente, os tribunais nacionais passaram a examinar o impacto dos direitos humanos quando chamados a pronunciarem-se sobre questões de imunidade das organizações internacionais. Tal apreciação dos direitos humanos é mais patente nos países europeus, principalmente tendo em conta a jurisprudência do TEDH, designadamente no caso *Waite and Kennedy*²⁶⁶. De facto, a existência de meios alternativos de resolução de litígios e uma consequente tutela jurisdicional efetiva que se consubstancia num direito de acesso à justiça, é uma condição *sine qua non* para que tal imunidade judicativa nunca seja colocada em causa. É manifesto, consequentemente, que as organizações internacionais devem estabelecer um sistema interno de justiça justo e equitativo assim como prescrito pelo artigo 6.º da CEDH e pelo artigo 10.º da DUDH.

Analisando subjetivamente alguns sistemas internos de justiça das mais influentes organizações internacionais, verificamos que o procedimento administrativo (ou fase de garantia administrativa) tem uma relevância enorme no contexto da *tutela jurisdicional efetiva*. Na verdade, embora não exista um verdadeiro poder jurisdicional²⁶⁷, o que acontece na prática é que as organizações internacionais vêm colmatar essa lacuna com comissões ou gabinetes que operam através de um processo administrativo formal.²⁶⁸ Nesse sentido, o procedimento que a nível nacional seria de garantia administrativa, burocrático ou procedimental, num contexto das organizações internacionais é bastante voltado para um *processo formal* à imagem do que acontece no contexto nacional numa fase contenciosa, intervindo na prática como uma primeira instância de apreciação *jurisdicional*.

²⁶⁵ Vide caso da jurisprudência americana: *Mendaro c. The World Bank*, 717 F.2d 610, United States Court of Appeals, District of Columbia Circuit, 1983, onde o Tribunal apenas determinou a imunidade das organizações quanto às questões surgidas no seio da organização e, consequentemente, quanto aos seus funcionários. Contudo não garantiu tal imunidade relativamente a relações externas, como contratos privados, e. g. com credores e devedores.

²⁶⁶ Vide *supra* nota 119.

²⁶⁷ E por isso, como defendemos *supra*, não se trata de uma verdadeira “tutela jurisdicional efetiva” à imagem nacional, sendo que se emprega tal conceito com vista a um paralelismo mais nítido com o direito administrativo nacional.

²⁶⁸ Como é o caso do FMI.

Contudo, esta fase administrativa imprescindível apresenta algumas falhas, desde logo pela sua manifesta falta de transparência. De facto, nos atuais procedimentos internos de resolução de litígios, a falta de transparência é um claro problema para os funcionários, apesar de algumas organizações internacionais tornarem a sua informação mais pública que outras. Ao contrário do que acontece com os tribunais nacionais, em que um funcionário público pode encontrar decisões administrativas publicadas, prevendo ou expectando um resultado final de determinadas reclamações sobre situações semelhantes, os funcionários das organizações internacionais geralmente têm pouca forma de saber se foram tratados de forma diferente em relação a reclamações anteriores. Na verdade, apenas os tribunais administrativos internacionais publicam cabalmente as suas decisões, sendo que a fase de garantia administrativa esquia-se completamente a tal publicidade.²⁶⁹ Tal é deveras preocupante tendo em conta a importância do sistema gracioso ou procedimental (formal) dos vários sistemas internos de justiça das organizações internacionais, que reveste, muitas vezes, uma natureza um tanto ou quanto *jurisdicional*.

No mais, será difícil não conceber uma organização internacional no seu contexto multicultural, de diversidade de nacionalidades, etnias e crenças religiosas. Tal circunstância é uma consequência evidente dos critérios de distribuição geográfica que operam aquando do recrutamento dos agentes internacionais. Com efeito, um estabelecimento de um ordenamento jurídico idêntico para pessoas de origens tão diferentes, poderá sempre criar algumas dificuldades. Na verdade, o que pode acontecer na prática é uma relutância dos funcionários em envolver-se no sistema interno de justiça para sindicar certas decisões que diretamente lhes afetem. Embora os funcionários desempenhem funções exclusivamente em prol dos objetivos das organizações internacionais, atuando de forma independente dos seus países de origem, eles são, no entanto, indivíduos com uma cultura própria, o

²⁶⁹ Vide Javits, Joshua, *Internal Dispute Resolution at International Organizations*, ABA Journal, Section of Law and Employment, Volume 28, N^o 2, Winter 2003, p. 252.

que influencia a forma como comunicam ²⁷⁰ e como interpretam um determinado conflito. ²⁷¹ Com efeito, parece-nos que tais considerações culturais poderão influenciar a decisão de um funcionário demandar uma organização, porquanto tal ação poderá ser vista, por exemplo em certas culturas orientais, como indigna ou como um defeito de personalidade. ²⁷²

Por outro lado, muitos funcionários poderão não querer fazer valer os seus direitos e interesses perante os mecanismos formais da organização, pois poderão temer que tal afete as suas perspetivas de carreira dentro da organização, ou ainda, que lhes confira uma má reputação de litigante ou de inconformado. Na verdade, entende-se que a dependência hierárquica dos funcionários públicos internacionais em relação às organizações internacionais (muitas delas com um corpo funcional limitado, em que todos se conhecem) serve como um forte desincentivo à sindicância de decisões jurídico-administrativas perante os diferentes sistemas internos de justiça. Isto é especialmente verdade quanto aos funcionários que vivem fora dos seus países de origem e que têm a família a acompanhá-los, porquanto os vistos que dispõem estão dependentes do desempenho efetivos de funções para a organização internacional. Ora, o que pode acontecer é que emerja um receio de represálias da organização e que os agentes não sejam convidados a renovar um contrato ²⁷³, devendo voltar para o país de que são nacionais, mas para com o qual as suas famílias já não têm qualquer ligação. ²⁷⁴

No mais, é certo que poderá existir no seio dos sistemas internos de justiça claras desigualdades de armas, porquanto as organizações internacionais geralmente equipam os seus departamentos jurídicos com técnicos experientes, sendo que os funcionários internacionais (particularmente os

²⁷⁰ Havendo políticas institucionais bem delineadas de incentivo e de proteção aos “whistleblower”, isto é, àqueles indivíduos que comunicam à Administração qualquer tipo de transgressão ou ilicitude que tenham tido conhecimento no seio da organização.

²⁷¹ *Idem* p. 248.

²⁷² Vide nesse sentido Bagshaw, Dale, *Resolving Disputes in Asia. What has culture got to do with it?*, *The Administrative Tribunal of the Asian Development Bank: 20 Years of Operation*, 2011, e.g. p. 18-20.

²⁷³ Porquanto muitas organizações internacionais usam contratos a termo para a contratação de pessoal, como é o caso da OMPI, do Banco Mundial ou ainda do FMI.

²⁷⁴ Vide Javits, Joshua, *Internal Dispute Resolution at International Organizations*, *ABA Journal, Section of Law and Employment, Volume 28, N° 2, Winter 2003*, p. 248-253.

não juristas) não têm, por norma, a capacidade para compreender as normas administrativas e as decisões judiciais que impactam os seus direitos laborais. Porém, algumas organizações internacionais mais eminentes, e que dispõem de um orçamento mais amplo, dispõem de gabinetes próprios para o esclarecimento de questões jurídicas aos funcionários. Tal não acontece com organizações internacionais com orçamentos mais limitados, nomeadamente aquelas de âmbito regional e/ou de natureza puramente técnicas. Com efeito, os funcionários de organizações internacionais com orçamentos mais limitados acabam por ter menos *apoio judiciário* que os agentes que trabalham em grandes organizações, como as Nações Unidas e as suas agências.

Pelo exposto, tendo em conta as dificuldades que surgem no âmbito da tutela jurisdicional efetiva, é apodítico que é necessário garantir eficiência aos sistemas de justiça das organizações internacionais, sendo que para tal o direito administrativo das organizações internacionais deve ser eficaz e legítimo, contribuindo para uma *boa governação* das organizações internacionais. Contudo, as organizações internacionais enquanto organismos autónomos extraterritoriais, não têm evidentemente o mesmo nível de legitimidade democrática dos seus equivalentes nacionais. No contexto nacional, a avaliação da constitucionalidade dos tribunais superiores, a opinião pública e a própria reputação profissional dos administradores e reguladores, limita qualquer critério na implementação do direito nacional. Tais controlos não existem no direito administrativo próprio da função pública internacional. De facto, ao contrário de outros regimes de resolução de litígios internacionais, ou até nacionais, o sistema jurídico-administrativo próprio das organizações internacionais continua a ser verdadeiramente independente. Porquanto, o envolvimento da sociedade civil não está patente nas organizações internacionais na mesma extensão que num âmbito nacional, carecendo assim de uma legitimidade democrática.²⁷⁵

²⁷⁵ Vide Kryvoi, Yaroslau, *The Law Applied by International Administrative Tribunals: From Autonomy to Hierarchy*, op. cit. p. 277.

Num contexto internacional, o *ius imperii* adaptado a uma organização internacional pode ser legitimado através da sua fonte original de poder - designadamente através do consentimento dos Estados nos tratados internacionais - almejando o uso de procedimentos justos e adequados, para obter resultados razoáveis nas suas atuações. Portanto, para permanecer legítimas e *accountable*, as organizações internacionais devem submeter-se ao Estado de Direito. É por isso, importante estabelecer uma hierarquia das fontes de direito internacional para as organizações internacionais, através das quais todos os atos se conformem com o tratado constitutivo ou ato instituidor da organização.

Nesta última aceção, uma clara hierarquia das fontes revela-se ainda mais relevante quanto à aplicação do direito por parte dos tribunais administrativos internacionais. De facto, a tarefa principal de um tribunal administrativo internacional é aplicar o direito aos litígios, e não criar o direito. Foi nessa esteira que o TIJ no caso “*Fisheries Jurisdiction*” estatuiu que um tribunal de justiça “*não pode antecipar a lei antes que o legislador a tenha estabelecido.*”²⁷⁶ Os tribunais internacionais não foram estabelecidos para funcionar como legisladores, mas sim como juízes com poderes delimitados pelo direito internacional. Na verdade, numa análise do direito aplicável pelos tribunais administrativos internacionais constatamos que tais jurisdições estão ainda distantes de um direito internacional público, baseando-se mormente em regras de direito das organizações internacionais que se fundam em fontes derivadas do ordenamento próprio interno.²⁷⁷

Um problema que surge quanto à falta de uma hierarquia nas fontes de direito aplicável pelos tribunais administrativos internacionais, é que é difícil construir expectativas em relação aos seus direitos e obrigações. Na ausência de fontes de direito precisas, continua a ser difícil estabelecer regras coerentes, não-contraditórias que possam ser esperadas e razoavelmente seguidas. Tal também afeta o impulso dos funcionários

²⁷⁶ Vide *Fisheries Jurisdiction (U.K. v. Ice.)*, Merits, I.C.J. 1, 25 de julho de 1974, p. 23–24.

²⁷⁷ Vide e.g. Baptista, Eduardo Correia, *Direito Internacional Público*, Volume II - Sujeitos e Responsabilidade, Coimbra: Almedina, 2004, p. 234, quanto ao direito próprio da organização internacional fala num direito derivado aprovado pelos órgãos da organização, mas que não classifica como direito internacional.

públicos internacionais em aceder a tais tribunais. De facto, como em qualquer outro sistema de resolução de litígios, quando as regras não são claras, um indivíduo tem pouco estímulo em submeter determinada questão a um tribunal para a respetiva resolução. Assim, uma clarificação das fontes de direito aplicável em processos administrativos internacionais e o estabelecimento de uma hierarquia normativa, permitirá ao direito administrativo das organizações internacionais que se torne mais previsível para os funcionários, reforçando assim a sua legitimidade, e ajudar a encontrar um equilíbrio entre os interesses de organizações internacionais, os seus Estados membros e os funcionários internacionais.²⁷⁸

Por outro lado, deparamo-nos muitas vezes com o facto das organizações internacionais compararem e justificarem as suas normas internas com as práticas e procedimentos implementados por outras organizações internacionais. Todavia, concebe-se que tal prática possa ser prejudicial para a melhoria dos sistemas internos de justiça, porquanto o estudo comparativo da evolução do direito administrativo nas instituições internacionais não deve assumir comparações simples com outras organizações, ao procurar "princípios gerais" partilhados por todas as instituições. Nesse sentido, exige-se muita sensibilidade para as restrições políticas específicas e os fatores que influenciam o equilíbrio de poderes dentro da respetiva instituição. Com efeito, o desenvolvimento de um direito administrativo das organizações internacionais unificado deve permanecer em harmonia com os condicionalismos específicos de cada organização.

Existe, com efeito, uma necessidade de hierarquia de fontes de direito a aplicar pelos tribunais administrativos. Esta hierarquia poderá ajudar a distinguir entre as regras jurídicas e não jurídicas que são aplicáveis em processos administrativos das organizações internacionais, o que irá ajudar a limitar a discricionariedade administrativa. Tal hierarquia normativa também poderá contribuir para melhorar a clareza da lei, aumentar a coerência de princípios e procedimentos, e estabelecer mecanismos necessários para preencher lacunas na legislação existente. A fim de criar tal hierarquia, é

²⁷⁸ Vide Kryvoi, Yaroslau, *The Law Applied by International Administrative Tribunals: From Autonomy to Hierarchy*, op. cit. p. 279-280.

manifesto que os tribunais administrativos devem alterar os seus estatutos ou mudar a sua jurisprudência para estabelecer uma regra em que os princípios de direito, como a não discriminação, não-retroatividade, a proporcionalidade, a confiança legítima e os direitos laborais fundamentais reconhecidos pela OIT, devam prevalecer sobre regras de direito interno prescrito por organizações internacionais.²⁷⁹ Sendo nesta esteira que o direito administrativo das organizações internacionais necessita ser dinâmico, isto é, adaptar-se aos condicionalismos de cada organização sem nunca romper um ligação com o topo piramidal do ordenamento jurídico internacional onde o direito internacional *per se* deverá situar-se.

Em suma, é claro que o direito das organizações internacionais sofre hodiernamente mudanças relevantes. Com efeito, a abordagem tradicional que lhe era conferida pelo direito internacional já não cumpre de forma satisfatória as funções regulatórias que incumbem hoje às organizações internacionais. Na busca pelo direito administrativo próprio da função pública internacional deparamo-nos com várias dificuldades relativas a definição do ramo jurídico aplicável. Contudo, a metodologia por nós seguida com vista a definição de tal ramo jurídico, passou sempre por, primeiramente, definir todas as situações jurídico-administrativas em que intervém as organizações internacionais, para depois delimitar o objeto de cada ramo jurídico às situações administrativas relevantes no contexto dos funcionários internacionais. Perante a aceitação da existência de um direito administrativo *internacionalizado* em que intervém vários ramos jurídicos de pendor interno e de pendor internacional, é claro que a delimitação das situações jurídicas se torna mais clarividente.

Contudo, “a *ineficiência, o fisiologismo e o clientelismo político, os salários altos, as contas de despesas extravagantes, e até mesmo a corrupção e a ignorância, tornaram-se características muito comuns presentes no Secretariado das Nações Unidas e de outras burocracias da ONU*”.²⁸⁰ Na verdade, coisas bem piores foram escritas sobre a atual função pública

²⁷⁹ *Idem* p. 271.

²⁸⁰ *Vide* Pines, Burton Yale, *A world without a UN: what would happen if the UN shut down?*, Washington D.C.: Heritage Foundation, 1984.

internacional, particularmente no sistema das Nações Unidas. Nessa esteira, não será difícil perceber que a função pública internacional está hoje em crise,²⁸¹ porquanto não está totalmente alinhada com as demandas imperiosas do século XXI. Na verdade, a reputação das organizações internacionais como extremamente atraentes para um trabalhador devido às condições aprazíveis de serviço, designadamente financeiras, mas também devido aos nobres objetivos que guiam as organizações internacionais, foram paulatinamente perdendo o seu brilho. Atualmente, as organizações internacionais sustentam a perda de capacidade para cumprir os seus princípios, objetivos e mandatos de forma oportuna, eficiente e eficaz. É por isso imperioso, hoje mais que nunca, uma funcionalismo público internacional vigoroso e ajustado às exigências globais contemporâneas, cabendo para tal ao direito administrativo próprio da função pública internacional providenciar por uma tutela e garantia das axiologias fundamentais elementares do Estado de Direito aplicáveis num contexto institucional internacional.

²⁸¹ Vide Lemoine, Jacques, *The International Civil Servant: An Endangered Species*, UNITAR, The Hague: Kluwer Law International, 1995, p. 1.

Referências Bibliográficas

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 4ª Edição, Coimbra: Livraria Almedina, 2015;

AMERASINGHE, Chittharanjan Felix, *International Institutional Law- A point of View*, *International Organizations Law Review*, n.º 5, 2008, p. 143-150;

_____, *Jurisdiction of specific international tribunals*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009;

_____, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998;

_____, *The Law of the International Civil Service (As Applied by the International Administrative Tribunals)*, Vol. I, Oxford: Oxford University Press, 2ª Edição, 2001;

BAPTISTA, Eduardo Correia, *Direito Internacional Público*, conceitos e Fontes, Volume I, Lisboa: Lex, 1998;

_____, *Direito Internacional Público*, Volume II - Sujeitos e Responsabilidade, Coimbra : Almedina, 2004;

BASDEVANT, Suzanne (Bastid), *Les fonctionnaires internationaux*, Paris : Librairie Recueil Sirey, 1931;

_____, *Les tribunaux administratifs internationaux et leur jurisprudence*, Haia : Recueil des Cours de l'Académie de Droit international, 92-II, 1957, p. 343-517 ;

_____, *Le tribunal administratif des Nations Unies*, Paris : Etudes et documents Conseil d'Etat, 1969, p. 15-32;

BATTINI, Stefano, *International Organizations and Private Subjects: A Move Toward A Global Administrative Law?*, New York: IILJ Working Paper 2005/3, Global Administrative Law Series;

_____, *Political Fragmentation and Administrative Integration: The role of International Civil Service*, in *International administrative tribunal in a changing world*, London: Esperia Publications, Ltd, 2007, p. 181-191.

BREINING-KAUFMAN, Christine, *Internationales Verwaltungstrechts*, Zurique: «ZSchwR», 125, 2006 ;

BRITO, Wladimir, *Direito Internacional Público*, 2ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2014;

CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 11ª Reimpressão da 10ª Edição, Coimbra: Livraria Almedina, 2013;

_____, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, 11ª Reimpressão da 10ª Edição, Coimbra: Livraria Almedina, 2013;

CAMPOS, João de Mota (coord.), *Organizações Internacionais*, 4ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2011;

CASSESE, Sabino (coord.), *Global Administrative Law Cases and Materials*, Roma: Public Law Institute of the University of Rome “La Sapienza”, 2006;

_____, “*Il diritto amministrativo globale: una introduzione*”, in Sabino Cassese (Coord.) *Oltre lo Stato*, Bari-Roma: Laterza, 2006;

COLLINS, Richard e WHITE, Nigel D., *International Organizations and the Idea of Autonomy: Institutional Independence in the International Legal Order*, Oxford: Routledge, 2011;

COOKER, Chris de (coord.), *International Administration*, UNITAR, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 1990;

CUNHA, Paulo de Pitta e, *Dos funcionários internacionais*, Coimbra: Coimbra Editora, 1964;

ENOCH, David, *Reason-Giving and the Law* in Oxford Studies in Philosophy of Law, Leslie Green e Brian Leiter (Coord.), Oxford: Oxford University Press, 2011;

GOUVEIA, Jorge Barcelar, *Manual de direito internacional público - uma perspectiva de Língua Portuguesa*, 4ª edição, Coimbra, Almedina, 2013

GRAHAM, Norman A., e Jordan, Robert S., *The International Civil Service: Changing Role and Concepts*, UNITAR, New York, Pergamon Press, 1980.

HOWARD-ELLIS, Charles, *The Origin, Structure & Working of the League of Nations*, New Jersey: The Lawbook Exchange, Ltd., 2003;

JAVITS, Joshua, *Internal Dispute Resolution at International Organizations*, *ABA Journal of Law and Employment*, Volume 28, Nº 2, Winter 2003, p. 223-253;

KINGSBURY, Benedict, e CASINI, Lorenzo, *Global Administrative Dimensions of International Organizations Law*, *International Organizations Law Review* 6, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 319–358.

KINGSBURY, Benedict, KRISCH, Nico, e STEWART, Richard B., *The Emergence of Global Administrative Law*, New York: IILJ Working Paper 2004/1, Global Administrative Law Series, 2004;

_____, *The Emergence of Global Administrative Law*, Law and Contemporary Problems, Vol. 68 No.3, Durham: Duke Law Publications, 2005, p. 15-62.

KINGSBURY, Benedict, e STEWART, Richard B., *Legitimacy and accountability in global regulatory governance: the emerging global administrative law and the design and operation of administrative tribunals of international organizations*, in S. Flogaitis (coord.) *International Tribunals in a Changing World*, London: Esperia Publications, 2009.

KLABBERS, Jan, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

KLABBERS, Jan, e Wallendah, Asa (Coord.) *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011;

KRYVOI, Yaraslau, *The Law Applied by International Administrative Tribunals: From Autonomy to Hierarchy*, The George Washington International Law Review, Vol. 47, 2015, p. 267-301;

LANGROD, Georges, *La fonction publique internationale : sa genèse, son essence, son evolution*, Leiden : A.W. Sythoff, 1963;

LEMOINE, Jacques, *The International Civil Servant: An Endangered Species*, UNITAR, The Hague: Kluwer Law International, 1995;

LOPES, Dulce, *Direito Administrativo das Organizações Internacionais*, in Otero Paulo, Gonçalves, Pedro Costa (coord.) *Tratado de Direito Administrativo Especial - Volume III*, Coimbra: Almedina, 2010, p. 99-224;

MACHADO, Jonatás E. M., *Direito Internacional do Paradigma Clássico ao Pós-11 de Setembro*, 4ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2013;

MARTINS, Margarida Salema Oliveira, *Direito Diplomático e Consular*, Lisboa: Universidade Lusíada Editora, 2011;

MARTINS, Margarida Salema Oliveira e Martins, Afonso Oliveira, *Direito das Organizações Internacionais*, vol. II, 2ª Edição, Lisboa: AAFDL, 1996;

MIRANDA, Jorge, *Curso de Direito Internacional Público*, 5ª Edição, Cascais: Principia Editora, 2012;

NEUMANN, Peter, *United Nations Procurement Regime*, in Hilpold, Peter, Reinisch August, *Völkerrecht, Europarecht und internationales Wirtschaftsrecht*, Frankfurt am Main: Peter Lang, 2008;

OLUFEMI, Elias, *The Development and Effectiveness of International Administrative Law: On the Occasion of the Thirtieth Anniversary of the World Bank Administrative Tribunal*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012;

PARISH, Matthew, *An Essay on the Accountability of International Organizations*. *International Organizations Law Review*, Vol. 7, nº 2, 2010;

PATRÃO, Afonso, *O Tribunal Administrativo das Nações Unidas*, *Boletim da Faculdade de Direito*, Vol. LXXXII (2006), Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 639-693;

PELLET, Alain, *Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux*, *Revue Général de Droit International Public*, Paris : Éditions A. Pedone, 1982, p. 657-792 ;

PINES, Burton Yale, *A world without a UN: what would happen if the UN shut down?*, Washington D.C.: Heritage Foundation, 1984;

PLANTEY, Alain, *Droit et Pratique de la fonction publique internationale*, Paris: CRNS Editions, 1977 ;

QUADROS Fausto de, PEREIRA André Gonçalves, *Manual de Direito Internacional Público*, Coimbra: Almedina, 3ª Edição, 2015;

QUEIRÓ, Afonso, *Lições de Direito Internacional público*, policopiado, Coimbra, 1960;

REINISCH, August, *International Organizations Before National Courts*, 10ª Edição, Cambridge: Cambridge University Press, 2000;

_____, *The Immunity of International Organizations and the Jurisdiction of their Administrative Tribunals*, *Chinese Journal of International Law*, Vol. 7, No. 2, Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 285–306;

_____, *Securing the Accountability of International Organizations*, *Global Governance*, Vol. 7, 2001, p. 131-149;

REINISCH, August e WEBER Andreas, *In the Shadow of Waite and Kennedy - The Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement*, Leiden: *Int'l Org. L. Rev.* 59, 2004, p. 59-110;

ROQUE, Miguel Prata, *A dimensão transnacional do direito administrativo*, Lisboa: AAFDL, 2014;

SAMPAIO, Jorge Silva, *O acto Administrativo pela estrada fora – os efeitos transnacionais do acto administrativo*, Lisboa: AAFDL, 2014;

SCHERMERS, Henry G. e BLOKKER Niels M., *International Institutional Law*, 5ª Edição, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2011;

SOARES, Albino de Azevedo, *Lições de Direito Internacional Público*, 4ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 1988;

SOUSA, Marcelo Rebelo de e MATOS, André Salgado de, *Direito Administrativo Geral - Tomo I - Introdução e Princípios Fundamentais*, 3ª Edição, Lisboa: Dom Quixote, 2008;

SILVA, Suzana Tavares da, *Um novo direito administrativo?*, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010;

SILVA, Vasco Pereira da e SARLET, Ingo Wolfgang (Coord.), *Direito público Sem Fronteiras*, Lisboa: e-book, Instituto De Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa;

TRINDADE, António Augusto Cançado de, *Direito das Organizações Internacionais*, 3ª Edição, Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2003;

WEIL, Prosper, *Le Droit Administratif International: Bilan et Tendances*, Institut des Hautes études Internationales, Paris: Université de Paris, 1962;

WELLENS, Karel, *Remedies against International Organizations*, Volume 21 de Cambridge Studies in International and Comparative Law, Cambridge University Press, 2002.